

# Politik Lokal di Indonesia



Editor :  
**Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken**  
dibantu oleh **Ireen Karang-Hoogenboom**

Pengantar : **Anies Baswedan**

# Politik Lokal di Indonesia

**Editor:**

Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken  
dibantu oleh Ireen Karang-Hoogenboom

**Kata Pengantar:**

Anies Baswedan



KITLV-Jakarta



Jakarta, 2007

Politik lokal di Indonesia / ed.: Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken; dibantu oleh Ireen Karang-Hoogenboom; penerjemah: Bernard Hidayat; kata pengantar: Anies Baswedan. – Edisi pertama. – Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, KITLV-Jakarta, 2007.

xvi, 706 hlm.: 16 x 24 cm  
ISBN: 978-979-461-615-4

Judul asli:

*Renegotiating boundaries; local politics in post-Suharto Indonesia*  
Henk Schulte Nordholt and Gerry van Klinken (eds.).  
Leiden: KITLV Press, 2007  
ISBN 978-90-67182-83-4

© 2007 Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde

Hak terbit terjemahan dalam bahasa Indonesia  
pada Yayasan Obor Indonesia

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang

*All rights reserved*

Diterbitkan atas kerja sama KITLV dan  
Yayasan Obor Indonesia

Edisi pertama: 2007

Edisi pertama: Januari 2009

YOI: 539.24.28.2006

Alih bahasa: Bernard Hidayat

Desain sampul: Adjie Soeroso

Alamat penerbit:

Jl. Plaju no. 10, Jakarta 10230

Telp. (021)-31926978 & 3920114; Fax (021) 31924488

Email: [yayasan\\_obor@cbn.net.id](mailto:yayasan_obor@cbn.net.id)

<http://www.obor.or.id>

KITLV-Jakarta:

Jalan Prapanca Raya 95 A, Kebayoran Baru,  
Jakarta 12150, Indonesia.

Telp. (021)-7399501, Fax: (021)-7399502,

email: [jkt@kitlv.nl](mailto:jkt@kitlv.nl)

<http://www.kitlv.nl>

## Daftar Isi

Daftar Peta	vii
Anies Baswedan	
Kata Pengantar	ix
Prakata	xiii
Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken	
Pendahuluan	1
Gerry van Klinken	
M. Isa Sulaiman (1951-2004)	42
Lorraine V. Aragon	
Persaingan Elit di Sulawesi Tengah	49
Myrna Eindhoven	
Penjajah Baru? Identitas, Representasi, dan Pemerintahan di Kepulauan Mentawai Pasca-Orde Baru	87
Jacqueline Vel	
Kampanye Pemekaran di Sumba Barat	116
Dik Roth	
Gubernur Banyak, Provinsi Tak Ada: Berebut Provinsi di Daerah Luwu-Tana Toraja di Sulawesi Selatan	154
John F. McCarthy	
Dijual ke Hilir: Merundingkan Kembali Kekuasaan Publik Atas Alam di Kalimantan Tengah	189
Erwiza Erman	
Deregulasi Tata Niaga Timah dan Pembuatan Negara Bayangan Lokal: Studi Kasus Bangka	225
Syarif Hidayat	
<i>Shadow State...?</i> Bisnis dan Politik di Provinsi Banten	267
M. Isa Sulaiman dan Gerry van Klinken	
Naik Daun dan Kejatuhan Gubernur Puteh	304

Arianto Sangaji	
Aparat Keamanan dan Kekerasan Regional Poso	339
John M. MacDougall	
Kriminalitas dan Ekonomi Politik Keamanan di Lombok	375
David Henley, Maria J.C. Schouten, Alex J. Ulaen	
Memelihara Perdamaian di Minahasa Pasca-Orde Baru	406
Jim Schiller	
Masyarakat Sipil di Jepara: Mudah Terpecah Tapi Inklusif	432
Taufiq Tanasaldy	
Politik Identitas Etnis di Kalimantan Barat	461
Andi Faisal Bakti	
Kekuasaan Keluarga di Wajo, Sulawesi Selatan	491
Henk Schulte Nordholt	
Bali: Sebuah Benteng Terbuka	505
Franz dan Keebet von Benda-Beckmann	
Identitas-Identitas Ambivalen: Desentralisasi dan Komunitas- Komunitas Politik Minangkabau	543
Carole Faucher	
Menggugat Batas-Batas di Kepulauan Riau	577
Jaap Timmer	
Desentralisasi Salah Kaprah dan Politik Elit di Papua	595
Daftar Pustaka	626
Glosarium	678
Singkatan dan Akronim	681
Tentang Penulis	684
Indeks	694

## Daftar Peta

Peta 1. Kepulauan Indonesia	xvi
Peta 2. Sulawesi Tengah (1)	51
Peta 3. Kepulauan Mentawai dan Sumatera Barat	90
Peta 4. Sumba	125-127
Peta 5. Sulawesi Selatan	157
Peta 6. Kalimantan Tengah	191
Peta 7. Bangka Belitung	227
Peta 8. Banten	300
Peta 9. Aceh	336
Peta 10. Sulawesi Tengah (2)	372
Peta 11. Lombok	401
Peta 12. Sulawesi Utara	429
Peta 13. Jepara	457
Peta 14. Kalimantan Barat	486
Peta 15. Kabupaten Wajo di Sulawesi Selatan	502
Peta 16. Bali	542
Peta 17. Sumatera Barat	568
Peta 18. Kepulauan Riau	593
Peta 19. Papua	621

## Kata Pengantar

Sejak Suharto turun dari kursi kepresidenan, dinamika politik Indonesia memasuki era baru. Dalam waktu yang relatif singkat, Indonesia mengalami desentralisasi secara besar-besaran. Di satu sisi terjadi desentralisasi kekuasaan dari tangan lembaga presiden kepada lembaga-lembaga tinggi negara lainnya. Efeknya, berbagai lembaga – terutama DPR – memiliki kekuasaan yang relatif besar untuk mengendalikan proses pengambilan kebijakan di tingkat nasional. Di sisi lain, terjadi desentralisasi otoritas politik dan administrasi dari pusat ke daerah. Di beberapa daerah efeknya cukup signifikan, yaitu pelaku politik seperti pemerintah daerah, politik lokal, organisasi non pemerintah, dan elit lokal sering jadi *immune* terhadap intervensi dari pusat.

Fenomena yang terjadi di tingkat nasional ini sering disebut sebagai demokratisasi, karena kekuasaan tidak lagi terpusat di tangan presiden, sementara fenomena yang terjadi di tingkat sub-nasional sering disebut sebagai desentralisasi dan otonomi daerah. Desentralisasi pusat daerah memang berbeda dengan demokratisasi. Desentralisasi itu bisa diadopsi meski sistem politik tetap otoritarian atau semiotoritarian. Di dalam konteks Indonesia, desentralisasi merupakan bagian dari demokratisasi. Paling tidak, para penyusun konsep desentralisasi di Indonesia menggagas konsep desentralisasi dengan kerangka demokratisasi.

Dalam beberapa tahun terakhir ini perhatian terhadap politik nasional terlihat cukup tinggi. Kajian terhadap lembaga kepresidenan, sistem pemilu, perilaku pemilih, peran militer, dan partai politik – untuk menyebut sebagian tema-tema kajian – sangatlah besar. Kajian-kajian itu bermanfaat untuk menjadi bahan untuk menilai arah dan laju demokratisasi yang sedang berlangsung sekarang ini. Dan, karena Indonesia memang mirip dengan beberapa negara berkembang lain, ketika politik ibu kota sama dan sebangun dengan politik

nasional. Begitu tersentralnya dunia politik, sehingga arena perpolitikan di tingkat elit di Jakarta bisa mencerminkan ritme politik di tingkat nasional.

Di sisi lain, Indonesia adalah bangsa muda. Penduduk di Nusantara memang telah mendiami kepulauan ini berabad-abad lamanya, tetapi konsep negara bangsa yang mencakup Aceh hingga Papua itu sendiri adalah konsep yang relatif baru. Apalagi sejak terbentuknya negara modern Republik Indonesia di tahun 1945 sampai dengan tahun 2006, penduduk di kepulauan Nusantara hanya mengalami demokrasi selama kurang dari 20 tahun, yaitu 1949-1959 dan 1998-2006. Masa di luar periode itu adalah masa otoritarian, atau masa revolusi atau masa konflik politik, ketika penduduk Indonesia tidak berpeluang untuk mengartikulasikan dan menegosiasikan kepentingannya secara bebas. Lebih jauh lagi, selama Orde Baru berkuasa Presiden Suharto menjalankan pemerintahan yang sangat sentralistis, bahkan disebut sebagai salah satu pemerintah yang paling sentralistis di dunia. Efek dari minimnya pengalaman berdemokrasi di bangsa muda ini adalah kemajemukan Indonesia dari sisi penduduk, budaya, bahasa, dan sejarah sering terlewatkan.

Selain itu, sejak awal tahun 1950-an ada kecenderungan memandangi aspirasi lokal sebagai sebuah gagasan yang berseberangan dengan aspirasi nasional. Memikirkan daerah sering dianggap ekuivalen dengan melawan pusat. Aspirasi lokal lalu terkesampingkan karena sering dicap tidak nasionalis dan berlawanan dengan gagasan persatuan. Dinamika politik lokal jadi terpendam karena daerah terlalu sering diintervensi oleh pusat. Tradisi dan budaya lokal jadi sering tersisih karena penyeragaman simbol budaya dan tradisi secara nasional, yang biasanya dilakukan atas nama persatuan dan kesatuan. Singkatnya, semangat-semangat nasionalisme yang tinggi dan dikombinasikan dengan kemauan penguasa politik di Jakarta untuk mengontrol seluruh wilayah Indonesia, membuat dinamika di tingkat lokal jadi terkubur dan luput dari perhatian.

Sesudah bergulirnya reformasi sejak tahun 1998, dinamika politik di daerah memasuki era baru pula. Aktor, institusi, dan budaya lokal bermunculan kembali dan mulai memainkan peran di dalam politik lokal. Aktor-aktor lokal yang terorganisir, dan memiliki simbol kultural lokal kembali berada di panggung politik. Pertanyaannya adalah bagaimana pola dinamika politik lokal? Apakah



ada pola tertentu yang nampak muncul dari berbagai daerah? Bagaimana efek dinamika politik daerah terhadap konsolidasi demokrasi di tingkat daerah? Aktor seperti apa yang cenderung menguasai politik lokal? Institusi macam apa yang menjadi kendaraan para elit lokal? Apakah ada polarisasi, friksi atau konflik yang merupakan fungsi dari struktur tradisi dan kultur lokal? Apakah jaringan politik berbasis kultural bisa membentuk aliansi politik dominan di tingkat lokal? Itu adalah sebagian dari pertanyaan-pertanyaan yang muncul ketika meneropong Indonesia di tingkat mikro. Sayangnya belum banyak peneliti memberikan perhatian dan meluangkan waktu untuk mengkaji Indonesia di tingkat sub-nasional itu. Padahal memahami dinamika politik Indonesia di tingkat lokal itu penting sekali untuk bisa mengekstrapolasi tren demokratisasi di Indonesia dan untuk bisa memprediksi eksistensi negara kesatuan Indonesia di masa depan. Selain itu, memahami dinamika politik lokal itu juga akan memperkaya khasanah pengetahuan politik di Indonesia.

Kehadiran buku Politik lokal di Indonesia ini merupakan terobosan menarik dan sangat tepat waktu. Buku ini menghadirkan dinamika politik lokal secara analitik. Tulisan-tulisan dalam buku ini mengkaji fenomena yang spesifik dengan tajam. Dari mulai dinamika di Aceh, Riau, Sulawesi Tengah, Sumatera Barat sampai dengan di Sumbawa Barat dikupas secara menarik. Para penulisnya memiliki pemahaman yang sangat baik tentang subyek yang menjadi kajiannya dan hal ini membuat kejadian-kejadian di tiap wilayah itu diberi konteks yang benar dan dianalisis dengan alat analisis yang tepat pula. Setiap tulisan seakan memberikan potret mikro Indonesia dan deretan tulisan berkualitas ini membawa pembaca untuk melihat pembentuk mosaik Indonesia.

Buku ini mengantarkan pembaca untuk memandang Indonesia tidak saja dari kaca mata Jakarta dan generalistik, tetapi dipandang sebagai akumulasi dinamika tradisional dan lokal yang sangat kaya. Dari tulisan-tulisan ini terlihat kompleksitas politik Indonesia. Dan, ada sebuah pesan implisit tentang betapa parsialnya kajian politik Indonesia bila hanya memfokuskan pada dinamika politik nasional saja. Lebih jauh lagi, ada berbagai persoalan politik nasional dapat diruntut awalnya dari daerah dan begitu pula sebaliknya. Dinamika politik di tingkat nasional dan lokal memiliki keterkaitan yang cukup kuat. Kumpulan tulisan dalam buku ini telah memperkaya dan melengkapi kajian-kajian politik

di Indonesia. Semoga buku ini menjadi *benchmark* penting bagi kajian politik lokal di Indonesia dan akan makin banyak analis yang melanjutkan usaha penting yang telah dirintis oleh para penulis buku ini.

**Anies Baswedan PhD.**  
National Advisor, Decentralization and Regional Autonomy.  
Partnership for Governance Reform, Indonesia.

## Prakata

Selama puluhan tahun satu-satunya jenis ilmuwan sosial yang mengunjungi provinsi-provinsi Indonesia adalah para antropolog. Siapapun yang mempunyai perhatian khusus dalam politik atau ekonomi menggunakan sebagian besar waktu mereka di Jakarta, tempat *action* terjadi. Tekanan-tekanan yang biasa yang dihadapi para peneliti asing menyumbang pada kelemahan-kelemahan ini – anggaran-anggaran yang menciut dan meredupnya studi Asia di Barat, ditambah proses pemrosesan visa yang lamban di Indonesia. Akibatnya, pengetahuan akademis mengenai daerah-daerah luar Jawa menjadi terpecah-belah dan tambal-sulam. Namun karena kunjungan-kunjungan lapangan menjadi lebih pendek, kesimpulan-kesimpulan mengenai sifat ‘Indonesia’ menjadi lebih disamaratakan. Pandangan kita mengenai negeri terbesar nomor empat di dunia ini terancam menjadi simplistis karena kurang memiliki heterogenitas dan keberagaman yang esensial.

Persis pada saat itu, pada tahun 1998, Indonesia terjerumus ke dalam sebuah krisis yang tidak dapat dipahami dengan alat-alat yang simplistis. Demonstrasi besar-besaran, di tengah krisis ekonomi yang dipicu oleh nilai tukar yang anjlok, memaksa Presiden Suharto untuk mengundurkan diri. Setelah 32 tahun stabilitas yang dipaksakan, Orde Baru akhirnya berakhir. Berbagai hal mulai terjadi di provinsi-provinsi dan tidak seorang pun siap menghadapinya. Demokratisasi adalah salah satunya. Setiap orang menginginkannya, tetapi tak ada ragu, gerakan itu tidak sama kuatnya di seluruh negeri. Tuntutan-tuntutan lebih kuat di Jawa – khususnya Jakarta – daripada di luarnya. Pemilu 1999, yang paling bebas sejak tahun 1955, menunjukkan perbedaan-perbedaan regional yang kuat. Desentralisasi adalah perkembangan baru yang lain. Dorongan untuk itu nyaris kebalikan dorongan demokratisasi

– lebih kuat di luar Jawa daripada di dalamnya. Kekuasaan-kekuasaan dialihkan dari Jakarta ke tingkat lokal, justru tingkat yang tidak begitu diperhatikan oleh para peneliti selama Orde Baru yang tersentralisasi itu. Proses desentralisasi menggerakkan suatu dinamika yang bahasanya hampir tidak kita pahami. Identitas-identitas etnis dan religius muncul, padahal dahulu tersembunyi di bawah selimut ideologi modern dan sekuler Orde Baru. Bentuk-bentuk persaingan politik yang kurang biasa bermunculan. Sebagian besar dari hal-hal itu tetap beradab, tetapi dalam beberapa kasus mereka diwarnai dengan tindak kekerasan. Mode-mode pertukaran ekonomis baru menjadi nampak. Semua itu terjadi dalam suasana krisis politik dan ekonomi.

Sekarang, hampir satu dekade setelah peristiwa 1998 yang penuh pergolakan itu, beberapa dari perubahan yang dengan tergesa-gesa diperkenalkan itu ternyata hanya berumur pendek. Partai politik Orde Baru Golkar kembali berkuasa pada tahun 2004. Begitu pula seorang mantan jenderal di istana kepresidenan. Desentralisasi juga dimundurkan kembali sampai sejauh tertentu. Keamanan telah membaik. Tetapi bahkan andaikata waktu enam tahun antara tahun 1998 dan 2004 yang diuraikan dalam buku ini ternyata merupakan interupsi sesaat – dan kami yakin sama sekali bukan hanya itu yang terjadi – periode tersebut masih mengisyaratkan adanya perubahan besar dalam cara kita perlu berpikir mengenai negara dan masyarakat di Indonesia. Kita terheran-heran melihat besarnya tuntutan-tuntutan akan kabupaten baru yang harus dipotong dari kabupaten yang lama, dan munculnya politik identitas lokal – serta perkembangan lainnya – mengisyaratkan adanya kesenjangan dalam pemahaman kita. Kita sudah mencapai kemajuan dalam menggambarkan Indonesia di bawah kondisi-kondisi stabilitas, tetapi kita tidak mempunyai gambaran apapun mengenai apa yang bisa diharapkan jika stabilitas hancur. Berbicara mengenai *chaos*, sebagaimana dilakukan oleh banyak orang pada waktu itu, bukanlah pengganti pemahaman penuh. Indonesia mempunyai struktur jauh lebih besar daripada yang ditunjukkan oleh istilah itu.

Buku ini adalah hasil dari sebuah proyek penelitian dua tahun, yang didasarkan pada Royal Netherlands Institute of Southeast Asian and Caribbean Studies (KITLV), dan diberi judul *renegotiating boundaries; local politics in post-Suharto Indonesia*. Proyek penelitian ini mempersatukan sekelompok peneliti internasional yang kesemuanya berjumlah 22 orang – terutama dari

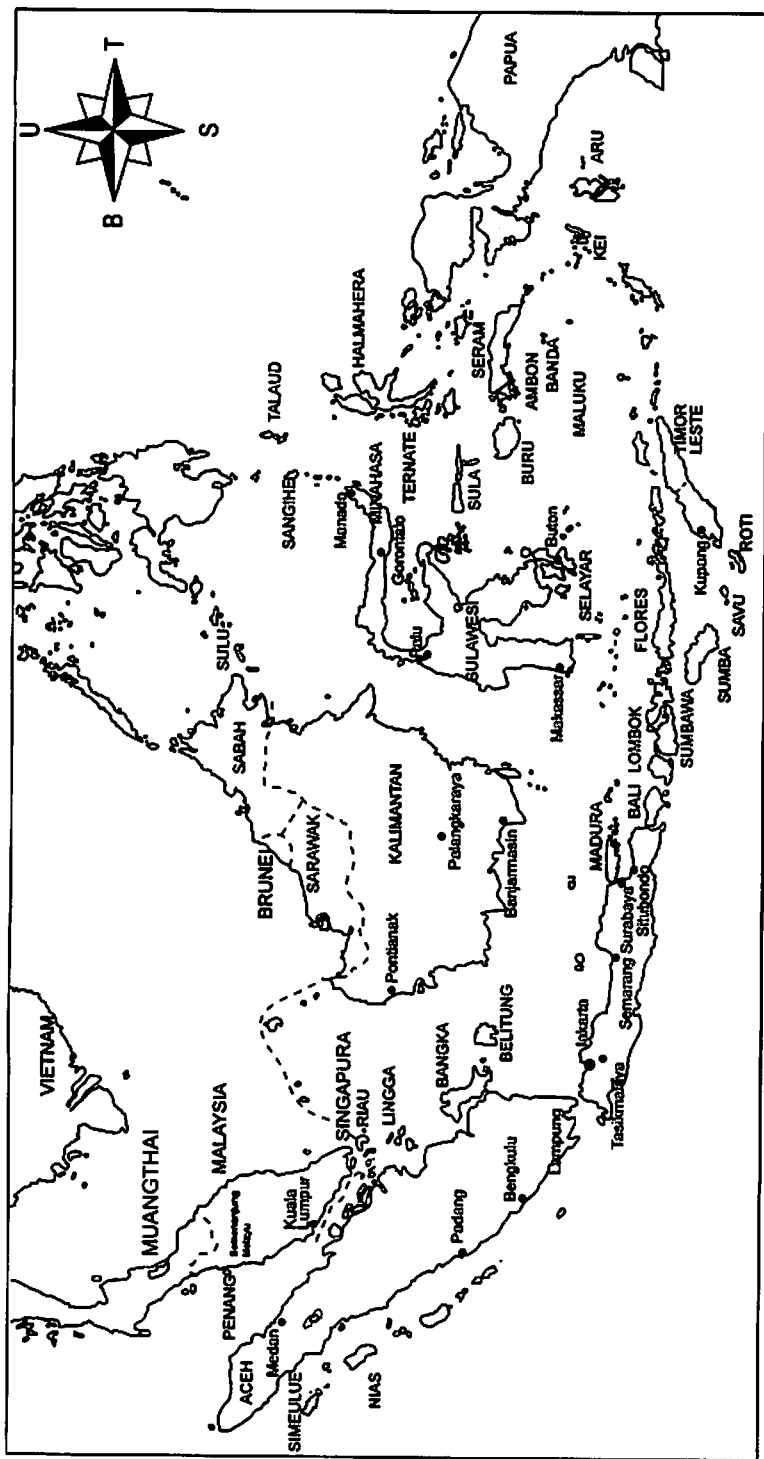
Indonesia dan Belanda, tetapi juga dari Amerika Serikat, Australia, Jerman, Kanada, dan Portugal. KITLV menyelenggarakan sebuah lokakarya *work-in-progress* dalam Juli 2004, yang dihadiri oleh sejumlah penulis, dan mengundang delapan orang penulis untuk tinggal di institut itu selama satu sampai enam bulan untuk melakukan penelitian.\* Kedua editor menggarap pekerjaan mereka di KITLV. Dengan baik hati Ibu Marjan Groen menyediakan peta-peta Indonesia. LIPI ikut menyelenggarakan konperensi finalnya di Jakarta dalam Desember 2004, ketika para penulis itu mendiskusikan hasil penelitian masing-masing. Seluruh proyek mendapatkan dana yang cukup besar dari Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences (KNAW). Kepada para direktur dan staf di KITLV, LIPI, dan KNAW, kami ingin menghaturkan terima kasih kami yang tulus atas dukungan penuh mereka. Kami berharap hasil-hasil penelitian itu, konkritnya dalam bentuk buku ini tetapi juga dalam bentuk upaya memperkuat pertukaran akademis, akan menjawab kepercayaan yang mereka berikan pada kami.

Hanya empat hari setelah konperensi itu berakhir, salah satu dari penulis kami meninggal dalam bencana tsunami yang melanda pantai-pantai Aceh. M. Isa Sulaiman adalah peserta yang penuh semangat sepanjang pelaksanaan proyek penelitian itu. Kami merasakan kehilangan yang sangat besar. Sebuah bab khusus ungkapan dukacita yang dicantumkan dalam buku ini menggambarkan pekerjaannya. Buku ini kami persembahkan untuk mengenang dia.

\*\*\*

---

\* Mereka adalah Lorraine Aragon, Erwiza Erman, Syarif Hidayat, John F. McCarthy, Isa Sulaiman, Arianto Sangaji, Andi Faisal Bakti, dan Carole Faucher.



Peta 1. Kepulauan Indonesia

# Pendahuluan

Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken

## *Merevisi batas-batas<sup>1</sup>*

Setelah krisis moneter dan politik 1997 dan 1998, yang diikuti dengan periode yang diberi label 'Reformasi', banyak pengamat mengatakan Indonesia memasuki suatu fase transisi dari pemerintahan otoriter menuju suatu sistem pemerintahan yang lebih demokratis ketika masyarakat sipil memainkan peranan yang lebih menonjol. Terlebih lagi, transisi itu diiringi dengan proses desentralisasi, yang membuahkkan otonomi kedaerahan dan demokrasi, selain membuat tata pemerintahan menjadi lebih transparan.

Para pengamat lain menyangkal pandangan yang optimistis ini dan menggambarkan suatu transisi dari 'orde ke dis-orde'. Setelah tata pemerintahan sentralis yang otoriter, usaha-usaha untuk memperkenalkan perubahan ekonomis dan politis tampaknya tak akan berhasil, karena dihadapkan pada sabotase birokratis, politik kekuasaan yang korup, oportuniste jangka-pendek, dan tiadanya kesamaan visi yang luas tentang masa depan. Dilihat dari ledakan-ledakan kekerasan etnis dan agama di berbagai daerah di seluruh Nusantara, ketidakmampuan untuk merestrukturisasi baik tentara maupun ekonomi serta mengendalikan KKN, orang-orang pesimis cenderung mengklasifikasikan Indonesia ke dalam kategori negara yang 'gagal' atau 'berantakan'. Pendek kata, mereka meramalkan disintegrasi yang akan semakin parah, yang akhirnya bisa mengarah pada terpecah-belahnya negara kebangsaan ini.

---

<sup>1</sup> Beberapa bagian dari Pendahuluan ini didasarkan pada Schulte Nordholt 2003.

Baru-baru ini proses desentralisasi di Indonesia disamakan dengan proses demokratisasi dan kebangkitan masyarakat sipil (Antlöv 2003; Aspinall dan Fealy 2003; Sahikhu Usman 2002). Tetapi ini adalah tiga proses yang berlainan. Pergeseran dari pemerintahan yang sentralisasi ke pemerintahan desentralisasi tidak sinonim dengan pergeseran dari pemerintahan otoriter ke pemerintahan demokratis, juga tidak secara otomatis mengisyaratkan pergeseran dari negara yang kuat ke negara masyarakat sipil yang kuat. Melemahnya negara pusat tidak secara otomatis membuahkan demokrasi lokal yang lebih kuat. Sebaliknya, desentralisasi di bawah kondisi-kondisi tertentu bisa dibarengi dengan bentuk-bentuk pemerintahan otoriter.

Meskipun istilah 'transisi' itu juga bisa digunakan untuk mengisyaratkan pergeseran dari sistem otoriter ke sistem otoriter yang lain, hal itu tidak mencakup kompleksitas proses-proses historis yang tengah membentuk Indonesia kontemporer, atau menyodorkan kesempatan untuk melacak *changing continuities* dalam politik Indonesia. Mengingat bahwa suatu 'Indonesia baru' masih di luar jangkauan, dan bahwa periode yang ada sekarang ini ditandai dengan sejumlah besar stagnasi, rupanya untuk sementara ini adalah lebih bijaksana untuk menggunakan istilah yang lebih netral, yaitu 'Indonesia pasca-Suharto'.

Buku ini adalah buku yang terakhir dari serangkaian pengkajian yang menyodorkan *snapshots* tentang Indonesia setelah pengunduran diri Presiden Suharto. Beberapa dari pengkajian-pengkajian itu terutama difokuskan pada demokratisasi (Aspinall 2000; Arief Budiman, et al. 1999; Emmerson 1999; Kingsbury dan Arief Budiman 2001; Liddle 2001; Manning dan Diermen 2000). Pengkajian yang lain lebih diarahkan pada dinamika desentralisasi (Aspinall dan Fealy 2003; Erb, et al. 2005; Kingsbury dan Aveling 2003; Sakai 2002). Bunga rampai yang sekarang ini termasuk dalam kategori yang kedua. Seperti para pendahulunya, bunga rampai ini mengetengahkan masalah-masalah yang berkisar di soal politis, seperti demokratisasi versus 'penguasaan elit' terhadap institusi-institusi pemerintahan lokal, sampai budaya, misalnya identitas-identitas etnis yang muncul bersamaan dengan otonomi daerah.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Sebuah literatur yang lain tetapi masih berkaitan difokuskan pada tindak kekerasan yang terjadi di beberapa tempat sekitar berakhirnya Orde Baru (Anderson 2001; Bertrand 2004; Colombijn dan Lindblad 2002; Klinken 2007-b; Törnquist 2000; Wessel dan Wimböfer 2001).



Meskipun begitu, bunga rampai ini masuk di saat belakangan, tetapi memungkinkan kami merasa sedikit lebih ambisius daripada mereka. Pertama, karena hampir semua penyumbang makalah telah melakukan penelitian-penelitian lapangan secara mendalam untuk bab yang mereka tulis. Suatu agenda penelitian baru yang dengan serius mempertimbangkan dinamika lokal mulai membuah hasil. Dan kedua, pengamatan yang lebih lama memungkinkan kami menyadari bahwa apa yang tengah kami amati tidak secara eksklusif merupakan hasil dari agenda desentralisasi. Seringkali pola-pola politik ini tampak baru bagi para pengamat dari luar daerah, tetapi telah dipraktikkan selama puluhan tahun di provinsi-provinsi yang bersangkutan. Desentralisasi masuk dalam rangka ini tidak sebagai suatu *deus ex machina*, melainkan sebagai suatu pengaturan kembali daripada lapangan-lapangan kekuatan yang sudah ada. Pandangan dari bawah ini memperoleh kredibilitas dari perhatian biografis dari beberapa sumbangan dalam buku ini.

Buku ini bermaksud menyelami pendekatan-pendekatan baru terhadap politik lokal di Indonesia pasca-Suharto. Untuk memahami dinamika politik-politik ini, kami mengusulkan untuk meneliti sifat dan peranan para elit daerah, khususnya di bidang politik birokratis, ekonomis, dan identitas. Pertama, kami akan mengarahkan fokus pada peranan elit birokratis daerah dalam peningkatan secara besar-besaran dalam jumlah kabupaten, dari 300 pada tahun 1999 menjadi 440 pada tahun 2004. Proses dengan tepat itu disebut 'pemekaran'. Sebagaimana akan kami tunjukkan, 'involusi administratif' ini didorong oleh kepentingan-kepentingan para elit birokratis dan politis tertentu. Kedua, kami akan berkonsentrasi pada kebijakan-kebijakan ekonomis dari kelompok-kelompok kepentingan politis dan birokratis tertentu. Di sini kami akan memperkenalkan konsep 'negara bayangan', atau *shadow state*, yang digunakan di India dan negara-negara Afrika untuk menunjukkan hubungan-hubungan vital antara pengaturan-pengaturan formal dan pengaturan-pengaturan informal yang mewarnai ekonomi daerah. Terakhir, kami mengarahkan fokus pada aspek-aspek politik identitas daerah sebagaimana mereka dimanifestasikan dalam etnisitas, agama, atau daerah. Kami menaruh perhatian khusus pada peranan yang dimainkan oleh para intelektual kelas menengah perkotaan provinsi. Secara keseluruhan, reorganisasi hubungan-hubungan kekuasaan di tingkat daerah mengisyaratkan suatu renegotiasi batas-batas secara mendasar

dalam hal kompetensi-kompetensi birokratis, kekuatan politik, pengaturan-pengaturan ekonomis, dan (re-)definisi identitas-identitas kelompok. Sepanjang buku ini kami berniat mengidentifikasi aktor-aktor utama di bidang-bidang ini untuk memahami sifat para elit daerah (lama maupun baru) dan peranan yang mereka mainkan.

### *Orde semu*

Kejatuhan mendadak negara Orde Baru yang kuat itu pada tahun 1998 merupakan kejutan bagi banyak pengamat profesional Indonesia. Apa yang dulu tampak sebagai rezim yang solid dan tak tergoyahkan ternyata merupakan negara yang rapuh, ketika politik identitas etnis, keagamaan dan kedaerahan menjadi lebih dominan.<sup>3</sup> Robohnya rezim Suharto pada tahun 1998 memaksa kami meninggalkan konsep negara sentralistik yang kuat untuk diganti dengan sebuah model yang memberikan ruang lebih besar bagi politik yang lebih terfragmentasi. Dalam hal ini tidak hanya penting untuk menemukan konsep-konsep baru untuk menggambarkan situasi masa kini di Indonesia, tetapi juga wajib untuk merumuskan kembali pandangan-pandangan yang sudah lama mapan mengenai Orde Baru.

Ketika setelah tahun 1966 Orde Baru itu secara bertahap memperoleh bentuk, fokus penelitian akademik bergeser dari ketegangan-ketegangan antara proses-proses *nation-building* dan ikatan-ikatan primordial – yang menekankan arti penting ikatan-ikatan lokal yang diekspresikan dalam bentuk kekerabatan, komunitas keagamaan, bahasa atau adat istiadat (Geertz 1963) – dan berkonsentrasi pada sifat negara.<sup>4</sup> Dalam sebuah esei yang sangat berpengaruh, Harry Benda menjuluki negara kolonial yang pada tahun 1920-an dan 1930-an itu sebagai *beamtenstaat* (Benda 1966). Dengan diberi kerangka model Weber, negara itu dipandang

---

<sup>3</sup> Tetapi lihat bab terakhir dari buku Michael Vatikiotis, yang berjudul *the fragile state*, yang ditulis pada tahun 1993.

<sup>4</sup> Geertz (1963) meminjam gagasan Edward Shils tentang 'sentimen-sentimen primordial' dan menyatakan bahwa mereka menjadi kendala bagi politik sipil negara-negara kebangsaan baru. Gagasan itu menuntut suatu 'revolusi integratif' untuk menyesuaikan masyarakat-masyarakat lama dengan kebutuhan negara-negara baru. Sekarang kami akan melabeli ikatan-ikatan primordial ini sebagai 'etnis' (lihat misalnya Liddle 1970), tetapi kami tidak akan menerapkan transisi evolusioner dari sikap-sikap tradisional/lokal/primordial ke proses modernisasi daripada *nation-building*.

sebagai suatu struktur administratif apolitis yang stafnya dipegang oleh orang-orang Belanda dan pejabat 'bumi putera' – tetapi dengan orang Belanda memegang kendali secara ketat – yang sangat mementingkan administrasi yang sehat dan tersentralisasi. Itu adalah negara yang menekankan pemerintahan pembangunan yang efisien dan modern.

Akibat kebangkitan negara Orde Baru yang kuat itu, kelompok-kelompok besar dalam masyarakat tak lama kemudian dikesampingkan dari domain politik, yang dibatasi hanya pada faksi-faksi yang saling bersaing dalam suatu elit politik yang kecil. Harold Crouch (1979) mengemukakan bahwa Orde Baru mestinya dipandang sebagaimana suatu rezim militer patrimonial di mana ikatan-ikatan *patron-client* menjaga keutuhan negara. Ia juga melihat adanya suatu proses gradual ke arah *policy making* yang rasional. Ada konsensus lumayan besar di antara para pengamat mengenai sifat patrimonial dari negara ini.

Dengan memodifikasi pendekatan (neo-)patrimonial ini, Dwight King (1982) mengetengahkan konsep rezim otoriter birokratis yang ditengarai dengan korporatisme tingkat tinggi. Sebagai ganti ikatan-ikatan *patron-client* individual, berbagai kelompok dalam negara maupun masyarakat secara kolektif dipersatukan dengan para pemimpin negara. Terlepas dari efek-efek pendisiplinan dari pemersatuan kelompok-kelompok ini, menurut King juga ada kemungkinan cukup besar bagi representasi kepentingan ke atas.

Tentu saja Orde Baru bukanlah fenomena yang statis, tetapi berevolusi secara bertahap menjadi rezim yang relatif hegemonis (Mackie dan MacIntyre 1994). Terlepas dari konsensus luas mengenai sifat korporatis (neo-)patrimonial dari Orde Baru itu, para pengamat juga sependapat mengenai kekuatan negara dan otonominya *vis-à-vis* masyarakat.

Dalam hal ini Ruth McVey dan Benedict Anderson memperkenalkan suatu perspektif historis komparatif. McVey (1982) mengangkat gagasan Benda tentang *beambtenstaat* sebagai titik tolak ketika ia membandingkan negara kolonial dengan negara Orde Baru. Meskipun negara kolonial pada dasarnya diurus oleh pegawai-pegawai negeri, dan negara Orde Baru oleh militer, kesamaan-kesamaannya begitu besar karena pada dasarnya kedua rezim itu didasarkan pada kekuatan, demobilisasi politis, dan pendekatan tenokratis menuju modernisasi masyarakat.

Kontinuitas dari negara kolonial ke rezim Orde Baru lebih jauh lagi ditunjukkan dalam sebuah artikel paradigmatik oleh Benedict Anderson (1983). Dengan mengacu pada buku *old society, new state* yang diedit oleh Geertz pada tahun 1963, Anderson memberi judul yang sengaja dibalik untuk artikelnya, yaitu *old state, new society*, sebab ia mengidentifikasi Orde Baru itu berasal dari negara kolonial tersebut. Bukan lagi masyarakat, melainkan negaralah yang mempunyai dasar-dasar yang paling solid.

Dengan menekankan otonomi negara *qua* negara, Anderson mempertanyakan interpretasi-interpretasi Marxist mengenai negara sebagai sebuah piranti di tangan kapital internasional dan kaum borjuis yang berkuasa. Baik McVey maupun Anderson memperkuat sebuah tendensi di antara para pengamat Indonesia untuk mengkonseptualkan negara itu sebagai terpisah dari masyarakat. Dan karena negara tumbuh menjadi lebih kuat dan berhasil mencapai pertumbuhan ekonomi, pengkajian-pengkajian tentang Indonesia terutama difokuskan pada rezim Orde Baru dan pusatnya, yaitu Jakarta.

Dengan mengkritik para pengamat yang mempelajari politik Indonesia dari perspektif Weber secara kaku, Richard Robison merintis sebuah pendekatan ekonomi politis alternatif pada tahun 1980-an. Sekarang Indonesia ditempatkan dalam konteks lebih luas dari arus-arus modal internasional, tetapi kekuatan dan otonomi negara yang relatif itu tidak bisa diabaikan. Karena tiadanya kaum borjuis pribumi yang kuat, Robison (1986) menyatakan bahwa kapitalisme baru itu mempunyai asal-usul dari dalam birokrasi, yang didanai dengan pendapatan minyak dan bantuan internasional, sementara suatu kelas kapitalis yang kecil dan dependen beroperasi di luar negara. Lahirlah konsep kapitalisme otoriter-birokratis, di mana negara mempunyai kedudukan yang kuat.

Tetapi sementara itu pertumbuhan ekonomi telah memfasilitasi para birokrat kapitalis untuk menjadi lebih tidak tergantung pada negara, dan mempercepat pembentukan kelas kapitalis domestik yang terutama terdiri dari orang-orang Indonesia keturunan Cina. Secara paradoksikal jatuhnya harga minyak pada tahun 1980-an merongrong posisi monopolistis negara dan mendorong diversifikasi ekonomi, yang membuka kemungkinan-kemungkinan bagi kelompok-kelompok baru untuk memasuki pasar (Robison 1988). Jika

Jeffrey Winters (1988) mempertanyakan besaran aktual dari kelas kapitalis baru ini, Andrew MacIntyre (1991) mengetengahkan bahwa perubahan-perubahan fundamental memang betul-betul terjadi dalam ekonomi Indonesia. Dengan menjelaskan sifat korporatis dari rezim tersebut sebagaimana diisyaratkan oleh King, maupun pendekatan ekonomi politis, MacIntyre menunjukkan bahwa sejak akhir 1980-an suatu kelompok wiraswasta pribumi yang lumayan besar telah terbentuk dan beroperasi di luar negara secara relatif otonom.

Dengan mengakui kesuksesan ekonominya, kebanyakan pengamat sekarang melabeli Orde Baru sebagai negara pembangunan intervensionis yang otoriter. Selama Suharto mampu menjaga keseimbangan antara berbagai kelompok yang saling bersaing, dengan menganakemaskan orang-orang *high-tech* yang boros di masa-masa melimpah, dan mendorong kelompok teknokrat tengah yang sangat berhati-hati itu di masa-masa krisis, ekonomi Indonesia beserta rezimnya bisa berkinerja dengan baik dalam hal pertumbuhan, manajemen krisis, dan stabilitas. Salah satu ilustrasi yang bagus mengenai kepercayaan kuat pada ekonomi Indonesia dan kualitas rezim ini adalah buku Hal Hill yang diterbitkan pada tahun 1996. Setelah dengan cermat menganalisis pembangunan-pembangunan sejak 1960-an, ia optimis mengenai kemampuan pemerintah untuk menangani faktor-faktor pengkondisi yang membentuk masa depan (Hill 1996).

Dibutakan oleh kesuksesan ekonominya, banyak pengamat cenderung mengkonseptualkan Orde Baru dari sudut seperangkat institusi yang cukup terintegrasi dan yang beroperasi terpisah dari masyarakat serta memfasilitasi tumbuhnya suatu ekonomi pasar bebas yang relatif. Jakarta sekarang menjadi tempat bagi siapa saja yang tertarik pada kisah kesuksesan rezim Suharto. Di bawah pemerintahan paternalnya, suatu kelas menengah yang semakin besar dan makmur menghuni pemukiman-pemukiman baru di pinggiran kota, *shopping malls*, dan kemacetan-kemacetan lalu lintas di ibukota, tempat mereka mengkonsumsi gaya hidup baru lengkap dengan AC, dan pada pertengahan 1990-an, beredar 70% dari seluruh uang yang ada dalam ekonomi Indonesia.

*Sebuah perspektif di belakang layar*

Persis ketika respektabilitas internasional Indonesia membesar selama 1980-an, retak-retak mulai bermunculan pada citra Orde Baru yang tadinya mulus. Di Timor Timur (1975-1999), Tanjung Priok (1984) dan Lampung (1989) rezim itu memperlihatkan wajahnya yang bengis, sementara pembunuhan-pembunuhan yang disebut 'Petrus' (1983) serta aksi-aksi militer yang brutal di Papua dan Aceh menunjukkan bagaimana rezim itu memmanifestasikan diri sebagai bos di antara bajingan-bajingan yang lain.

Selama Perang Dingin masih berlangsung, komunitas internasional memperhatikan praktik-praktik tindak kekerasan itu, tetapi mentolerirnya. Tetapi setelah robohnya Tembok Berlin, Suharto menghadapi masalah-masalah serius dalam mempertahankan legitimasi rezimnya yang sudah menua. Rekaman video pembantaian Santa Cruz di Timor Timur pada bulan November 1991 disiarkan ke seluruh dunia, sementara pada tahun 1996 markas besar partai oposisi PDI yang relatif kecil diserang oleh massa yang disponsori oleh pemerintah. Dasawarsa 1990-an menyaksikan peningkatan dalam tindak kekerasan politis dan kriminalitas ketika gerakan-gerakan protes dihadapkan dengan penindasan dan milisia-milisia dikerahkan untuk melakukan intimidasi politik serta membuka perang dengan geng politik lainnya. Pada saat yang sama keluarga presiden semakin banyak digambarkan sebagai pusat korupsi yang tiada tara, yang merusak citra Jakarta sebagai metropolis bisnis modern yang tengah mengalami *boom*. Tampaknya masa depan negara kebangsaan tidak lagi terancam oleh 'primordialisme dari bawah', melainkan dari 'kriminalitas dari atas'.

Dengan menoleh ke belakang secara bijaksana, orang mungkin bertanya-tanya seberapa kuatkah sebenarnya Orde Baru itu secara institusional. Adrian Vickers (2001) menyatakan bahwa Orde Baru adalah rezim yang terutama menyibukkan diri dengan kegiatan menjaga citra. Sementara birokrasi menampilkan kesan administrasi yang rasional, ia terdiri dari rentetan institusi-institusi yang sangat tidak kompeten dan tidak efisien, dengan tanggung jawab-tanggung jawab yang saling tumpang tindih, pegawai-pegawai yang jumlahnya berlebihan dan digaji sangat rendah. Negara memproduksi kesan adanya orde, yang terutama diekspresikan dengan upacara-upacara yang *njlimet*. Orde Baru

bahkan berusaha menampilkan kesan adanya demokrasi dengan menyelenggarakan pemilihan umum sekali dalam lima tahun. Sebagaimana ditunjukkan oleh John Pemberton (1986), bukan hasil-hasil yang penting, melainkan kampanye yang mendahului pemilihan-pemilihan umum, yang bisa dengan sangat mudah berubah menjadi tindak kekerasan dan kekacauan. Andaikata pemerintah mampu menjaga ketertiban selama periode itu, ia sudah menunjukkan legitimasinya.

Rezim itu juga berusaha menampilkan kesan adanya kapitalisme yang rapi dan yang beroperasi di pasar bebas. Tetapi *rent* dan *crony capitalism* serta hierarki-hierarki patrimonial memperkuat satu sama lain sedemikian rupa sehingga tidak satu orang pun mampu keluar dari struktur korupsi yang dikendalikan dari pusat. Perkiraan-perkiraan menunjukkan bahwa selama 30 tahun pemerintah Orde Baru 30% dari bantuan asing yang mencapai 30 miliar dolar AS lenyap masuk ke kantong-kantong pribadi. Terlepas dari korupsi rutin – membayar untuk mendapatkan akses, proteksi, loyalitas, dan perizinan-perizinan – sistem itu juga memungkinkan penjarahan sumber-sumber alam secara besar-besaran.

Ketika krisis moneter Asia menghantam Jakarta pada Agustus 1997, rezim itu ambruk dalam waktu sembilan bulan. John Sidel (1998) telah menunjukkan bagaimana krisis keuangan dan politik 1997-1998 bisa dikonseptualkan sebagai 'kemacetan total' jaringan-jaringan patrimonial yang mengarah ke pusat. Berbagai kelompok, dari para bangsawan lama, orang-orang Kristen, dan para sosialis, sampai Muslim modernis, yang dulu mendukung Orde Baru itu, secara perlahan-lahan digeser ke pinggir dan kehilangan akses menuju sumber-sumber kekayaan di pusat. Hal serupa terjadi pada pejabat-pejabat tinggi militer yang menikmati rejeki berkat kekuasaan di pusat ketika mereka masih dinas aktif, tetapi setelah pensiun kehilangan banyak rejeki, dan para wiraswasta Cina yang kehilangan posisi istimewa mereka karena salah perhitungan. Dengan demikian banyak orang yang merasa digeser dari jaringan itu merasa dikhianati, sementara yang lain dikecewakan oleh 'kemacetan lalu lintas' itu, yang meningkat secara dramatis akibat krisis moneter itu. Ketika arus dana dari pusat mandek, kelompok-kelompok besar kehilangan loyalitas mereka pada presiden. Tak lama kemudian ini diikuti dengan robohnya rezim patrimonial itu.

Menjelang akhir Orde Baru dan khususnya selama masa senjanya, menjadi semakin jelas bahwa suatu perbedaan analitis yang tajam antara negara dan masyarakat tidak lagi – dan barangkali tidak pernah – berlaku. Negara keamanan telah mengaburkan batas-batas antara tindak kekerasan negara (yang legitim) dengan kriminalitas (yang ilegal), dan antara institusi-institusi formal dengan geng-geng kriminal semi-informal. Akhirnya masalah-masalah tidak dipecahkan dengan *rule of law* atau prosedur-prosedur birokratis, melainkan dengan cara-cara kekerasan.

### *Mengkaji kembali kategori-kategori analitis*

Rupanya citra negara pembangunan yang intervensionis birokratis, warisan *beamtenstaat* kolonial itu, sekarang telah berubah menjadi negara kroni kriminal yang acak-acakan. Apakah hal ini mengisyaratkan bahwa kita memerlukan suatu pergeseran paradigma yang fundamental untuk memahami mengapa negara Orde Baru itu ‘gagal’ secara begitu mendadak? Apakah kita membutuhkan cara-cara pandang yang baru untuk mengamati ‘negara’ dengan memasukkan berbagai pengaturan yang menghubungkan institusi-institusi formal dengan jaringan-jaringan informal, yang membantu merongrong perbedaan-perbedaan semu antara ‘negara’, ‘masyarakat’, dan ‘pasar’?

Yang sangat penting di sini adalah kontinuitas pola-pola patrimonial selama periode kolonial dan pasca-kolonial. Rezim Orde Baru membagi-bagikan sejumlah besar dana INPRES sedemikian rupa untuk mengisyaratkan bahwa presiden secara pribadi membiayai proyek-proyek tertentu. Sementara itu sejumlah besar pendapatan negara diperoleh dengan cara-cara informal, yang sekali lagi menggaris-bawahi sifat patrimonial dari sistem ini. Angkatan bersenjata hanya mengandalkan 30% dari anggarannya pada pendanaan negara dan 70% sisanya pada sumber-sumber pendapatannya sendiri. Dengan demikian angkatan bersenjata ditengarai bukan sebagai organisasi yang terintegrasi secara hierarkis, melainkan sebagai gerombolan para ‘panglima perang’ yang semi-independen. Dari sudut pandang tindak kekerasan juga ada kontinuitas dari periode kolonial ke pasca-kolonial (Schulte Nordholt 2002), dan proteksi terhadap intimidasi dan tindak kekerasan melibatkan pembayaran pajak-pajak informal. Dalam hal ini gagasan-gagasan lama mengenai kerentanan



terhadap bahaya masih relevan, tetapi gagasan-gagasan itu pertama-tama tidak mengacu pada usaha-usaha oleh korban-korban potensial untuk melindungi diri dari tindak kekerasan dan korupsi, melainkan pada para pelaku yang diizinkan untuk bertindak di luar hukum.

Sistem pemajakan informal yang serupa serta distribusi pendapatan *bottom up* dahulu, bahkan sampai sekarang, juga mewarnai birokrasi Indonesia. Para birokrat yang digaji rendah menopang gaji mereka dengan sumber-sumber pendapatan informal dengan menjual izin-izin dan menarik pajak-pajak pribadi. Tidak adanya institusi-institusi negara yang independen semakin memperkuat reproduksi hierarki-hierarki patrimonial ini.

Orde Baru juga menjadi bagian dari struktur kapitalis yang lebih luas, yang juga harus dipertimbangkan untuk memahami bagaimana kapital, tenaga kerja, produksi, dan pasar dikendalikan. Sifat *patron-client* dari jaringan-jaringan patrimonial itu membantu mengaburkan dan mengingkari masalah-masalah kelas. Tetapi, Indonesia Orde Baru tentu saja memproduksi perbedaan-perbedaan kelas yang cukup tajam.

Dalam banyak hal Indonesia pasca-Suharto menunjukkan kontinuitas-kontinuitas dengan periode sebelumnya, meskipun kepemimpinan pusat dari rezim lama sudah melemah, yang membuka jalan bagi 'faksionalisasi' dan desentralisasi kekuasaan. Dengan demikian adalah salah kaprah jika memandang Orde Baru itu sebagai seperangkat institusi yang beroperasi secara terlepas dari masyarakat, dan mempunyai asal-usul pada *beambtenstaat* zaman kolonial. Perbedaan-perbedaan buatan antara 'negara' dan 'masyarakat', 'negara' dan 'pasar', dan hubungan-hubungan 'formal' serta 'informal' perlu ditinjau kembali secara kritis.

Adalah terlalu simplistis untuk menyimpulkan bahwa negara di Indonesia telah melemah sejak tahun 1998. Barangkali ini benar jika kita memandang negara sentral secara terbatas dan secara institusional murni. Tetapi jika kita mengamati struktur-struktur kekuasaan di seluruh negeri ini, yang mencakup baik institusi-institusi formal maupun jaringan-jaringan informal, yang diperoleh adalah gambaran yang sangat berbeda. Di sini perbandingan bisa dilakukan dengan provinsi-provinsi di Thailand, tempat domain-domain politik dan ekonomi formal dijalin dengan aktivitas-aktivitas ekonomis ilegal dan

kriminalitas, di mana para birokrat, politisi, militer, polisi, pengusaha, dan penjahat memelihara hubungan yang intim, sementara perbedaan-perbedaan antara profesi mereka masing-masing seringkali kabur (McVey 2000; Phongpaichit et al. 1998).

Terlepas dari kontinuitas-kontinuitas historis, perubahan-perubahan dalam pengaturan-pengaturan politik dan ekonomi global juga telah memberikan dampak pada Indonesia. Sejak tahun 1980-an suatu revolusi neo-liberal yang terjadi di seluruh dunia telah mulai mengakar. Neo-liberalisme menyerang kepercayaan pada peranan negara sebagai pengatur di bidang kebijakan-kebijakan sosial dan ekonomi. Negara kesejahteraan Barat (*Western welfare state*) diredakan, sementara robohnya Tembok Berlin mengisyaratkan kegagalan model sosialis. Akhir Perang Dingin juga menandai berakhirnya banyak rezim otoriter di Dunia Ketiga. Neo-liberalisme membutuhkan pasar-pasar terbuka dan menganjurkan peranan negara yang lebih kecil untuk diganti dengan demokrasi yang lebih besar. Dinyatakan bahwa pemerintahan yang kecil dan non-politis akan meningkatkan *good governance*, sementara masyarakat sipil yang kuat akan memperkuat sistem demokratis yang menjamin transparansi dan akuntabilitas. Satu-satunya konsesi dalam hal ini dimotivasi oleh perang terhadap teror setelah Serangan 11 September, yang mendorong penguatan sektor keamanan negara. Jika dirangkum secara ideologis, desentralisasi dengan demikian akan membuahkan peran negara yang lebih kecil dan demokrasi yang lebih kuat. Secara bersama-sama, ini akan membuahkan pasar-pasar terbuka, pertumbuhan ekonomi, dan standar hidup yang lebih tinggi. Skenario yang optimistis ini didasarkan pada keyakinan bahwa pasar dan tata pemerintahan bisa dipisahkan dari kepentingan-kepentingan dan konflik-konflik politis. Meskipun begitu, Robison dan Hadiz (2004) telah menunjukkan sifat ilusi dari pandangan neo-liberalis ini, dan menunjukkan ketahanan oligarki-oligarki politis dan ekonomis di Indonesia.

### *Memasukkan kembali masalah daerah-daerah pada agenda penelitian*

Desentralisasi bukanlah fenomena baru di Indonesia. Legislasi yang pertama terjadi lebih dari satu abad yang lalu. Pada tahun 1903 para elit urban Eropa di Hindia-Belanda diberi pemerintahan sendiri secara terbatas. Tetapi undang-undang itu

nyaris tidak menyodorkan apa-apa dalam hal otonomi (Benda 1966:241). Jika langkah-langkah kolonial pertama itu terutama ditujukan untuk daerah-daerah urban, dekade-dekade berikutnya menyaksikan peralihan fungsi-fungsi administratif ke provinsi-provinsi dan kabupaten-kabupaten besar. Undang-Undang Desentralisasi Tahun 1922 menciptakan provinsi-provinsi baru, yang mempunyai otonomi administratif lumayan besar. Terlepas dari unit-unit administratif makro baru ini, di Jawa apa yang disebut Politik Etis *ontvoogding* atau 'pembebasan dari perwalian', yang di tingkat kabupaten membuahkan terbentuknya dewan-dewan, tempat elit lokal memperoleh perwakilan. Sebagian besar dari dewan-dewan ini konservatif dan bertindak sebagai benteng penangkal nasionalisme (Sutherland 1979). Di bawah pemerintahan kolonial, desentralisasi tidak berhubungan sama sekali dengan demokratisasi, dan tidak banyak berhubungan dengan upaya memperkuat masyarakat sipil.

Meskipun begitu, pembaharuan-pembaharuan pada tahun 1920-an itu mengakibatkan mengaburnya batas-batas tanggung jawab antara para administrator Eropa dan pribumi, yang mengarah pada kekacauan dan iritasi. Akhirnya, pemberontakan-pemberontakan komunis dari pertengahan tahun 1920-an di Jawa Barat dan Sumatera Barat memperkuat kecondongan konservatif para penguasa Eropa, dan sejak tahun 1931 pemerintahan kolonial kembali disentralisasikan.

Secara umum sistem kolonial itu ditengarai dengan pemerintahan yang tidak langsung, ketika elit administratif Eropa yang konservatif mengendalikan para administrator pribumi yang jumlahnya besar. Selain itu, hukum Eropa hanya berlaku bagi elit Eropa (dan sampai sejauh tertentu orang-orang Cina), sementara populasi pribumi diatur menurut adat mereka sendiri, yang disebut hukum adat. Selain itu, penunjukan keturunan-keturunan dinasti-dinasti lama sebagai wakil-wakil pemerintah kolonial memperkuat ciri konservatif dari pemerintahan langsung di pulau-pulau luar Jawa. Sistem ini terutama dimaksudkan untuk mengisolasi gerakan nasionalis kecil-kecilan di sektor-sektor perkotaan dengan jalan menjaga agar daerah pedesaan dan daerah-daerah luar Jawa dikendalikan melalui pemerintahan tradisional yang dijajah.

Selama revolusi Indonesia, Belanda berusaha menghidupkan kembali rencana-rencana pra-PD II bagi terwujudnya suatu federasi negara-negara bagian Indonesia sepanjang garis-garis provinsi untuk mengisolasi kekuatan-

kekuatan republik. Belanda juga mendorong terbentuknya pemerintahan regional oleh bangsawan-bangsawan lokal, juga untuk menandingi para nasionalis revolusioner. Pada tahun 1950 Indonesia memilih negara kebangsaan kesatuan, dan konsep federasi secara tegas ditabukan.

Tetapi dalam kenyataannya, pemerintah-pemerintah daerah dan komando-komando militer mempunyai otonomi yang sangat luas, sebab pusat tidak memiliki sarana untuk menerapkan kontrol yang tegas. Akibat tekanan dari daerah-daerah dan khususnya partai-partai politik yang ingin melepaskan monopoli dari birokrasi pasca-kolonial, pembaharuan-pembaharuan yang berjangkauan jauh dirumuskan dalam Undang-Undang No. 1/1957 tentang desentralisasi pemerintah provinsi dan daerah (Legge 1961; Malley 1999). Undang-undang itu mengizinkan parlemen provinsi dan kabupaten untuk menunjuk gubernur dan bupati mereka sendiri. Untuk pertama kalinya kekuasaan ditransfer dari para administrator tunjukan kepada para politikus hasil pemilihan umum, dan langkah ini mengundang seluruh bangsa untuk berpartisipasi dalam negara (Anderson 1983). Salah satu efek samping yang penting dari hal ini adalah meningkatnya jumlah provinsi dari 12 pada tahun 1950 menjadi 20 pada tahun 1958.<sup>5</sup> Meskipun begitu, sisi fiskal dari langkah-langkah desentralisasi ini bersifat sangat sentralis, dan akibatnya banyak daerah tetap tergantung pada pusat.

Desentralisasi tidak mendapatkan kesempatan untuk mengakar, karena pemberontakan-pemberontakan kedaerahan di Sumatera dan Sulawesi melawan Jakarta, dan diberlakukannya hukum darurat perang, meningkatnya kekuatan militer, dan, pada tahun 1959, bangkitnya pemerintahan otoriter memupus eksperimen yang hanya berumur pendek ini. UU No. 1/1957 dihapus dengan Dekrit Presiden No. 6/1959 (Magenda 1989:18).

Pada akhir tahun-tahun penuh pergolakan antara tahun 1959-1974, dalam mana negara sentral meraih kembali posisinya yang dominan, UU No. 5/1974 merumuskan supremasi pusat atas daerah-daerah. Meskipun undang-undang itu mendefinisikan provinsi dan kabupaten sebagai tingkat-tingkat yang 'otonom' dan dewan-dewan hasil pemilihan umum dibentuk untuk

---

<sup>5</sup> Atau lebih tepat lagi: sepuluh provinsi plus dua daerah istimewa pada tahun 1950; lihat Legge 1960:62-83.

memunculkan representasi *bottom-up*, dalam praktiknya pemerintah daerah terdiri dari pelaksanaan *top-down* dari intervensi-intervensi pembangunan yang diawali oleh negara, dibarengi dengan pengawasan yang ketat. Meskipun dewan-dewan provinsi dan kabupaten berhak menunjuk kandidat untuk posisi gubernur dan bupati, secara aktual mereka ditunjuk oleh presiden dan menteri dalam negeri. Para administrator daerah ini kenyataannya adalah agen-agen pusat. UU No. 5/1974 disempurnakan dengan UU No. 5/1979 mengenai pemerintahan desa, yang menyeragamkan pemerintahan desa di seluruh Indonesia, dan semakin memperkuat cengkeraman pusat terhadap politik lokal.

Kesan adanya pembangunan dan orde, dan kepatuhan yang mutlak terhadap protokol, sama pentingnya dengan penyaluran anggaran-anggaran rutin dan pembangunan dari pusat ke daerah, yang membuat sistem itu bisa berjalan. Akibat melimpahnya sumber-sumber pusat – yang berasal dari ekspor minyak dan bantuan impor, dan belakangan diperkuat lagi dengan investasi-investasi asing – daerah menjadi sangat tergantung pada pusat. Arus dana ke daerah mengakibatkan pembentukan dan penguatan agensi-agensi negara, yang menyusup sampai jauh ke dalam masyarakat lokal (Schiller 1996). Paralel dengan sentralisasi yang ketat, ada suatu de-konsentrasi otoritas, yang mengisyaratkan bahwa kementerian-kementerian pusat, misalnya Pertanian, Pekerjaan Umum, dan Agama, memiliki wakil-wakil mereka sendiri di daerah-daerah yang melaksanakan kebijakan-kebijakan pusat di tingkat daerah.

Struktur negara paralel yang jauh lebih kuat dibentuk oleh kehadiran militer yang dijalankan dari pusat, melalui provinsi, kabupaten, dan kecamatan sampai ke tingkat desa. Selain itu, militer juga telah memasuki birokrasi sipil. Di titik puncaknya pada tahun 1970, 20 dari 26 gubernur provinsi direkrut oleh militer, sementara pada tahun 1997 mereka masih merupakan mayoritas: 14 dari 27 (Malley 1999; Wihana Kirana Jaya dan Dick 2001).

Terlepas dari ketergantungan mereka pada pemerintah pusat, pemerintah-pemerintah daerah relatif kuat dalam hal administrasi lokal karena mereka juga menyodorkan pekerjaan dan menyalurkan dana pemerintah. Ini memfasilitasi reproduksi pola-pola kekuasaan patrimonial di tingkat lokal, sementara jaringan-jaringan informal menghubungkan kepentingan pengusaha lokal dengan para birokrat.

*Kecemasan desentralisasi: 1999 dan sesudahnya*

Sebagaimana ditunjukkan di atas, neo-liberalisme sepanjang beberapa dekade terakhir ini di seluruh dunia telah dibarengi dengan gelombang desentralisasi besar-besaran di Amerika Latin, Afrika, Eropa Timur, dan Asia. Organisasi-organisasi yang kuat seperti World Bank merangkul gagasan neo-liberal bahwa desentralisasi akan merangsang ekonomi maupun demokrasi. Ketika neo-liberalisme bertemu dengan reformasi di Indonesia di penghujung abad lampau, hal ini membuahkan desentralisasi sampai ke tingkat yang belum pernah terjadi sebelumnya.

Desentralisasi bisa diinterpretasikan dengan tiga cara (Dormeier-Freire dan Maurer 2002): (1) sebagai *delegasi* tugas-tugas tertentu sementara pusat masih menguasai tanggung jawab keseluruhan, yang bisa dibandingkan dengan undang-undang 1974; (2) *dekonsentrasi*, yang mengacu pada penggeseran *decision-making* dalam negara tersentralisasi, yang tercermin dalam Undang-Undang 1957; dan (3) *devolusi*, yang menyangkut transfer kekuasaan secara aktual ke tingkat-tingkat pemerintahan yang lebih rendah, dan ini diimplementasikan pada tahun 2001.<sup>6</sup>

Dengan meninjau kembali periode 1998-2004, orang bisa menyimpulkan bahwa langkah-langkah pembaharuan yang terpenting dilakukan oleh kepresidenan Habibie (Mei 1998-Oktober 1999). Terlepas dari kebebasan pers, kebebasan mendirikan partai-partai politik, pemilu-pemilu bebas, dan pemberian referendum di Timor Timur, pemerintah Habibie juga memasukkan dua undang-undang penting melalui parlemen secara terburu-buru, yang mulai menggerakkan proses desentralisasi administratif.

Hukum-hukum itu terutama dirancang oleh sekelompok kecil birokrat, tanpa masukan sama sekali dari daerah-daerah (Malley 2004; Turner et al. 2003). Dikenal sebagai Tim Tujuh, individu-individu intinya adalah akademisi-birokrat hasil didikan Amerika yang mempunyai ikatan-ikatan erat dengan agensi-agensinya negeri seberang yang secara ideologis memiliki komitmen kuat pada desentralisasi. Meskipun begitu, di tengah gelora semangat pembaharuan demokratisasi, inisiatif desentralisasi ini tidak banyak menarik perdebatan

---

<sup>6</sup> Tentu saja bentuk desentralisasi dengan jangkauan yang paling jauh adalah privatisasi (Frerks dan Otto 1996).

publik metropolitan. Satu bulan sebelum pemilihan umum dalam bulan Juni 1999, parlemen nasional – yang ironisnya anggota-anggotanya masih menjadi bagian dari Orde Baru – sepakat tanpa banyak perdebatan untuk mengimplementasikan UU No. 23 dan 25, yang memberikan kerangka kerja fiskal dan administratif bagi suatu proses yang sepiantas lalu menjanjikan akan mengubah dasar dari negara kebangsaan kesatuan ini.

Salah satu alasan mengapa pemerintah ingin mempercepat proses ini adalah untuk mengakomodasi sentimen-sentimen anti-Jakarta di banyak daerah di luar Jawa. Partai Golkar masih berkuasa, tetapi di Jawa mendapatkan gempuran politis yang gencar, sehingga ia berusaha mempertahankan basis-basis kekuasaannya di pulau-pulau luar dengan mendukung otonomi daerah. Perasaan panik mengenai masa depan mereka membuat para pencipta kebijakan mengambil tindakan drastis.

Periode transisi dan implementasi yang diusulkan selama dua tahun bahkan diperpendek dengan enam bulan, yang berarti bahwa reorganisasi administratif terbesar dalam sejarah negara Indonesia itu harus sudah rampung sebelum 1 Januari 2001.<sup>7</sup> Delapan belas bulan adalah masa yang terlalu pendek untuk mengerjakan reorganisasi itu dengan benar, dan ini adalah salah satu alasan utama mengapa menteri negara yang memiliki tanggung jawab teramat besar itu, Ryaas Rashid, mengundurkan diri.<sup>8</sup> Selain itu, ada perbedaan-perbedaan lumayan besar antara berbagai kementerian dan tingkat pemerintahan mengenai sejauh mana langkah-langkah desentralisasi ini dikehendaki. Banyak orang dalam Departemen Dalam Negeri (dan belakangan di kalangan Istana Presiden di bawah Megawati) khawatir bahwa, bukannya mampu menjinakkan dinamika yang disintegratif itu, desentralisasi justru akan mengobarkan sentimen lokal yang jauh lebih berbahaya. Sementara itu, para pejabat di daerah seringkali mendukung desentralisasi tetapi dengan alasan yang keliru – mereka menginginkan peranan pemerintah yang justru lebih besar, bukannya lebih kecil.

---

<sup>7</sup> Setidak-tidaknya dalam teori lebih dari seribu peraturan pemerintah dan keputusan serta instruksi presiden harus ditarik kembali (Amzulian Rifai 2002:33). Lihat juga (Turner et. al. 2003).

<sup>8</sup> Sebenarnya departemen yang ia pimpin hanya beroperasi sebagai unit yang relatif independen dalam jangka waktu yang terbatas, dari April sampai Agustus 2000 (World Bank 2003).

Dari sudut pandang tertentu undang-undang tahun 1999 itu menghidupkan kembali proses desentralisasi yang dulu terhenti di akhir tahun 1950-an, tetapi mereka melangkah lebih jauh. Karena otonomi baru itu diletakkan di tingkat kabupaten dan kotamadya, kekuasaan provinsi dilucuti, sementara proses fragmentasi politis dirangsang. Dipandang dari perspektif ini, desentralisasi menjadi strategi *divide-et-impera* dari pusat, yang ditujukan pada upaya memungkinkan fragmentasi administratif sekaligus mempertahankan kontrol fiskal di pusat.

UU No. 22 dirumuskan oleh Departemen Dalam Negeri dengan tujuan untuk mencapai devolusi kekuasaan yang substansial untuk membawa pemerintah lebih dekat dengan rakyat dan untuk menyodorkan transparansi lebih besar. Serupa dengan UU No. 1/1957, para gubernur, bupati dan walikota tidak lagi ditunjuk oleh pusat, tetapi dipilih oleh parlemen daerah. Hal ini mendorong para pemimpin politik naik kembali ke panggung.<sup>9</sup> Bab tulisan M. Isa Sulaiman dalam bunga rampai ini menjelaskan aturan-aturan pemilu pada waktu itu, dan bagaimana aturan-aturan itu membentuk politik lokal di satu provinsi.

Sepintas lalu peranan pemerintah pusat tinggal seperti negara penjaga malam. Sisa tanggung jawab yang hanya segelintir termasuk pertahanan dan keamanan nasional, kebijaksanaan luar negeri, masalah-masalah fiskal dan moneter, perencanaan ekonomi-makro, sumber-sumber alam, kehakiman, dan agama. Daerah mempunyai otonomi dalam hubungan dengan pekerjaan umum, pendidikan dan kebudayaan, pemeliharaan kesehatan, pertanian, perhubungan, industri, perdagangan, investasi, masalah-masalah lingkungan, koperasi, tenaga kerja, dan tanah (Ray dan Goodpaster 2003). Tetapi untuk memahami sifat dari upaya desentralisasi ini, adalah penting untuk juga mencermati pengaturan-pengaturan fiskal. Sementara UU No. 22 memfasilitasi devolusi kekuasaan, UU No. 25, yang dirumuskan oleh Departemen Keuangan, mempunyai sifat sentralis. Ini mengisyaratkan bahwa pemerintah pusat mempertahankan cengkeramannya pada sumber-sumber utama pendapatan

---

<sup>9</sup> Sebagai bagian dari operasi ini adalah pengalihan pegawai negeri secara besar-besaran (2,1 juta orang) – yang 50% di antaranya merupakan guru-guru sekolah – ke daerah-daerah. Karena hanya menyangkut operasi finansial, hal itu tidak mengakibatkan migrasi massal secara aktual (Rohdewohld 2003).



daerah, yaitu 80% dari pajak pendapatan, pajak pertambahan nilai, pungutan impor dan pajak-pajak ekspor, serta bantuan asing, sementara ia masih menguasai perusahaan-perusahaan negara yang jumlahnya lumayan besar. Apa yang sebenarnya kita saksikan di Indonesia adalah desentralisasi kekuasaan administratif yang disubsidi secara besar-besaran oleh pemerintah pusat.<sup>10</sup> Tak kurang pentingnya adalah bagaimana persaingan memperebutkan kekuasaan diorganisir di tingkat daerah. Undang-undang baru mengenai partai politik (No. 2/1999), yang juga dirumuskan oleh 'Tim Tujuh, tidak memungkinkan pembentukan partai-partai daerah – kontras dengan tahun 1950-an ketika mereka diizinkan. Partai-partai tetap tersentralisir di tangan bos-bos partai Jakarta, tanpa memberi banyak ruang gerak di tingkat daerah. Hal itu mengarah pada friksi yang lumayan besar antara cabang-cabang lokal dengan markas-markas pusat, dan bahkan pada upaya-upaya lokal untuk merongrong sistem partai dengan jalan membentuk aliansi-aliansi lintas-partai yang didasarkan pada etnisitas dan kabupaten asal.

Pada waktu Megawati Sukarnoputri menjadi presiden pada Juli 2001, tahap pembaharuan-pembaharuan paling awal yang menegangkan itu telah berlalu. Masalah-masalah yang dihadapi proses desentralisasi sudah secara reguler ditayangkan di media, termasuk *money politics* di antara para anggota DPRD yang akan memilih bupati atau walikota baru, kekuasaan DPRD yang dipandang terlalu besar sehingga sering mengganti bupati setiap tahun, dan korupsi para kepala pemerintah daerah yang sekarang menjadi jauh lebih otonom. Jelaslah beberapa dari masalah-masalah itu disulut oleh kepentingan-kepentingan dari

---

<sup>10</sup> Pemerintah pusat tetap menguasai 75% dari semua pendapatan itu, dan membagi-bagikan 25% sisanya ke daerah-daerah dalam bentuk Dana Alokasi Umum, yang 90% di antaranya disalurkan ke daerah-daerah otonom sementara provinsi menerima 10%. Pada tahun 2001 secara keseluruhan Rp 60,5 triliun, atau US\$ 6,1 miliar, mengalir dari Jakarta ke daerah-daerah. Kriteria distribusi dana di antara berbagai kabupaten sangat kompleks, tergantung pada besarnya populasi, tingkat kemiskinan, kondisi-kondisi geografis, dan indeks harga-harga.

Provinsi Papua dan Aceh yang getol menuntut itu menerima otonomi istimewa (UU No. 18 dan 21/2001), yang memberi Aceh 80% dari pendapatan minyak dan gas, dan Papua 80% dari pendapatan pertambangan dan 70% dari pendapatan minyak dan gas. Ironisnya, otonomi Aceh dan Papua diberikan pada provinsi, bukan pada kabupaten. Orang bisa memperkirakan bahwa hal ini akan merangsang sentimen separatis di provinsi-provinsi yang getol memberontak itu. Meskipun begitu, pemerintah provinsi di kedua daerah itu masih dikuasai oleh para elit Golkar lama dan tentara, yang menguasai arus uang.

dalam pemerintah pusat sendiri yang sudah lama menganggap desentralisasi sebagai berbahaya. Di hari-hari terakhir kepresidenan Megawati, dua UU baru diberlakukan untuk menangkal bahaya-bahaya itu. Secara teknis, UU No. 32/2004 mengenai pemerintahan daerah dan UU No. 33/2004 mengenai Keseimbangan Fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bukan sekadar mengamandemen undang-undang yang sudah ada, tetapi malah mengganti mereka sama sekali (Malley 2004). Sekali lagi, kedua UU itu diberlakukan tanpa banyak perdebatan publik. UU fiskal itu tidak banyak mengubah keseimbangan kekuasaan antara pusat dan daerah. Tetapi UU mengenai pemerintahan daerah itu secara substansial melucuti kekuasaan yang sebelumnya diberikan kepada para bupati dan DPRD. DPRD sekarang tidak dapat mengganti bupati, sementara pemerintah pusat bisa secara sepihak menon-aktifkan mereka dengan alasan korupsi atau jika mereka 'membahayakan keamanan'. Selain itu, para kepala pemerintah daerah (disebut walikota jika memimpin kotamadya) sekarang dipilih secara langsung oleh rakyat, dalam sebuah proses yang mencerminkan pemilihan umum presidensial langsung yang diperkenalkan di tahun yang sama. Dengan demikian, hanya dengan satu gebrakan DPRD didepak dari bagian yang paling menentukan dari sirkuit kekuasaan – pemilihan umum dan penggusuran eksekutif. Selain itu, pemilihan kepala daerah diawasi oleh KPUD yang mengikuti panduan-panduan pemerintah nasional, bukannya oleh KPU nasional, sehingga membangkitkan kekhawatiran tentang intervensi pemerintah. Akibatnya posisi para administrator daerah di satu pihak menjadi lebih dependen pada negara pusat, tetapi di pihak lain menjadi lebih kuat dalam hubungan dengan DPRD, sebab mereka bisa memanfaatkan mandat rakyat mereka.<sup>11</sup>

Meskipun begitu, perubahan-perubahan itu sampai sejauh ini belum memunculkan protes-protes. Pemilu bupati pertama berlangsung mulus di 191 kabupaten pada bulan Juni 2005. Rakyat memilih kandidat-kandidat yang mereka kenal dan percayai, bukannya memilih simbol-simbol partai sebagaimana di masa lalu. Pemilu yang dikontestasikan secara demokratis itu telah menjadi kegiatan rutin di Indonesia, dan tingkat partisipasinya tinggi.

---

<sup>11</sup> UU No. 32/2004 berkesan memberikan kemungkinan-kemungkinan lebih banyak bagi provinsi untuk memperkuat posisi mereka dalam hubungan dengan kabupaten dan kotamadya-kotamadya. Komunikasi personal Gustaaf Reerink.

*Optimisme profesional versus pesimisme realistis*

Perbedaan-perbedaan opini yang menyangkut efek-efek desentralisasi bisa ditemukan di antara berbagai kelompok, tergantung pada sejauh mana mereka terlibat dalam proses itu. Optimisme profesional bisa ditemukan di antara organisasi-organisasi dengan kepentingan institusional pada desentralisasi. LSM seperti SMERU, dan organisasi-organisasi donor seperti Support for Decentralization Measures (SfDM), Ford Foundation, Asia Foundation, dan raksasa-raksasa keuangan seperti World Bank dan Asia Development Bank secara aktif mendukung desentralisasi dan menyatakan keyakinan ideologis yang kuat pada kesuksesannya. Dalam laporan SMERU, desentralisasi pada dasarnya dipandang sebagai sebuah operasi administratif besar di mana kelemahan-kelemahan yang mungkin ada bisa diperbaiki (Syaiqhu Usman 2002). World Bank memandangnya sebagai sebuah operasi finansial raksasa – dengan judul mengerikan ‘Big Bang!’ – yang bisa dikelola dengan sukses (Hofman dan Kaiser 2002; World Bank 2003). Dan dalam sebuah penerbitan yang disponsori oleh Asian Development Bank dikatakan bahwa ‘Pencapaian besar desentralisasi di Indonesia adalah bahwa hal itu betul telah terjadi, dan sesuai jadwal’ (Turner et al. 2003:136). Pendekatan teknokratis seperti itu menghapus pertanyaan-pertanyaan yang mengacu pada perebutan kekuasaan di antara kelompok-kelompok kepentingan yang saling bersaing (Hadiz 2003b).

Desentralisasi didukung oleh koalisi institusi-institusi keuangan dan organisasi-organisasi seperti Asia Foundation dan Ford Foundation, yang mendukungnya karena hal itu dianggap memperkuat demokrasi dan masyarakat sipil. Tetapi secara tersirat orang bisa menemukan keragu-raguan dan keprihatinan-keprihatinan yang diungkapkan dengan tutur kata yang tak kentara tentang hasil-hasil ‘transisi’ tersebut.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Meskipun mereka mengaku yakin pada hasil desentralisasi, Hofman dan Kaiser (2002:7) menyatakan bahwa setelah lebih dari satu tahun menerapkan desentralisasi, masih banyak yang tetap tidak jelas mengenai apa persis yang telah didesentralisir dan fungsi-fungsi administratif mana yang telah didesentralisir (World Bank 2003).

Penerbitan tulisan-tulisan yang kritis oleh para penulis yang tidak keterlibatan institusional langsung menampilkan suara yang lebih pesimistis (Dormeier-Freire dan Maurer 2002; Hadiz 2003a; Hadiz dan Robison 2003; Kingsbury dan Aveling 2003; Malley 2003). Sebuah daftar pendek tentang masalah-masalah yang tak terpecahkan dalam hal ini memang membenarkan adanya sikap pesimisme yang realistik.

Para pakar World Bank telah memperkirakan bahwa secara agregat daerah-daerah menerima pendapatan yang cukup untuk menutup biaya-biaya dari aparat administratif otonom mereka sendiri. Meskipun begitu, hal ini tidak mengisyaratkan bahwa mereka mempunyai dana yang memadai untuk pendidikan, kesehatan, pemeliharaan kesehatan dan pengentasan kemiskinan. Bahkan Wihana Kirana Jaya (2002:39) menyatakan bahwa jika UU No. 25/1999 mengurangi ketidakseimbangan vertikal antara pusat dan daerah, adalah mungkin untuk meningkatkan ketidakseimbangan horisontal antara daerah-daerah. Daerah terkaya memiliki pendapatan 50 kali lebih besar daripada daerah termiskin. Daerah-daerah kaya akan berusaha mengembangkan jaringan-jaringan trans-nasional mereka sendiri, sementara daerah-daerah miskin akan semakin jauh tertinggal dan menjadi semakin terisolir.<sup>13</sup>

Belum ada garis pemisah yang tegas bagi tanggung jawab-tanggung jawab dan klaim-klaim antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten serta kotamadya. Rupanya ada kecenderungan bagi daerah-daerah untuk mengeluarkan peraturan mereka sendiri di bidang-bidang yang belum diatur oleh pemerintah pusat, yang bisa mengakibatkan kekacauan dan pertikaian.

Khususnya tingkat kabupaten pada umumnya menghadapi kekurangan SDM administratif. Kebanyakan jalur karier mengarah ke Jakarta sehingga hanya menyisakan segelintir anak muda cemerlang di belakang (Fanany 2003). Selain itu, para birokrat daerah yang sudah terbiasa dengan sikap menunggu perintah sekarang harus memainkan peranan yang jauh lebih aktif dalam menghadapi pusat, dan mereka belum pernah dididik untuk itu.

---

<sup>13</sup> World Bank 2003. Ini tidak otomatis berarti bahwa kepulauan Indonesia akan mengalami Balkanisasi menjadi negara-negara kecil-kecil yang saling terpisah. Contoh tentang provinsi kaya sumber yang baru saja dibentuk, yaitu Bangka-Belitung (pulau-pulau di sebelah tenggara Sumatera) menunjukkan bahwa loyalitas pada Jakarta meningkat lumayan besar ketika otonomi diberikan (Sakai 2003a).

DPRD lamban dalam mengawali legislasi dan mempunyai kapasitas terbatas untuk mengawali legislasi. Yang juga kurang adalah mekanisme-mekanisme untuk mengatasi konflik antara DPRD dengan administrator eksekutif, sementara anggota-anggota DPRD tidak menunjukkan semangat besar untuk mewakili konstituensi-konstituensi mereka. Ryaas Rashid (2003) menyatakan bahwa DPRD sebagian besar dikendalikan oleh bos-bos partai nasional, yang terutama berusaha melindungi kepentingan-kepentingan khusus partai mereka sendiri. Ada indikasi-indikasi bahwa anggota-anggota DPRD lebih memprioritas peningkatan gaji dan anggaran perjalanan dinas mereka sendiri dengan mengorbankan biaya pendidikan dan pemeliharaan kesehatan (Dormcier-Freire dan Maurer 2002; Shaikhu Usman 2002).

Karena sebagian besar daerah disubsidi oleh pusat, pemerintah-pemerintah daerah cenderung menjadi mesin pembelanjaan (Ray dan Goodpaster 2003). Pada umumnya, manajemen dan akuntabilitas keuangan lemah. Sementara *money politics* tampak merebak di mana-mana. Ada keluhan luas bahwa korupsi telah meningkat sejak otonomi daerah diimplementasikan. Pemilihan gubernur dan administrator kabupaten oleh DPR provinsi maupun kabupaten pada umumnya dibarengi dengan transfer uang dalam jumlah besar (setidak-tidaknya sampai diberlakukannya UU No. 32/2004), sementara anggaran pembangunan dan proyek-proyek pembangunan diwarnai dengan *mark-up* antara 50-100%, yang dibagi-bagi di antara aliansi antara administrator dan pengusaha.<sup>14</sup>

Untuk mendapatkan dana-dana tambahan, para administrator daerah cenderung membebankan keuangan daerah mereka pada pajak-pajak ekstra, sementara mereka memberikan perhatian kecil atau sama sekali tidak memperhatikan masalah-masalah lingkungan. Karena tidak adanya kekuatan pengkoordinasi di tingkat supra-regional, desentralisasi mendorong kompetisi dan konflik interregional. Salah satu alasan Bangka-Belitung ingin menjadi provinsi yang terpisah adalah karena mereka tidak ingin berbagi pendapatan pertambangan mereka dengan provinsi dan kabupaten-kabupaten lain di wilayah itu.

---

<sup>14</sup> World Bank (2003) mengacu pada begitu besarnya jumlah bupati baru hasil pemilu yang tidak berafiliasi dengan partai-partai mayoritas di daerah, dan mengakui bahwa dana dalam jumlah besar dari pusat seakan lenyap begitu saja setelah sampai ke daerah.

Konflik-konflik antara kabupaten-kabupaten yang bertetangga sepanjang pantai utara Jawa mengenai demarkasi wilayah perikanan mereka merupakan kejadian sehari-hari. Di tempat lain, pembatasan-pembatasan perdagangan, yang memang sudah ada sejak Orde Baru, semakin diperkuat oleh peraturan-peraturan baru (Ray dan Goodpaster 2003).

Langkah-langkah yang menganakemaskan orang-orang lokal dan menyingkirkan minoritas bisa meningkatkan konflik etnis. Politik identitas kultural semakin memperkuat persaingan ekonomis dan politis antara kabupaten-kabupaten, juga di daerah-daerah yang secara etnis homogen.

Jelas bahwa dalam tulisan-tulisan para 'optimis profesional' peranan tentara dan polisi sebagai aktor-aktor penting di tingkat daerah sepenuhnya diabaikan. Dalam laporan-laporan mereka, baik World Bank (2003) maupun Asia Foundation (2002) menggambarkan suatu Indonesia yang minus tentara, militer, maupun kejahatan terorganisasi.

Bagi mereka yang sudah akrab dengan literatur mengenai desentralisasi di negara-negara pasca-kolonial, masalah-masalah yang dikemukakan di sini tidaklah mengherankan. Dalam sebuah peninjauan umum mengenai masalah itu di seluruh dunia, Frerks dan Otto (1996) menyimpulkan bahwa secara keseluruhan hasil desentralisasi agak mengecewakan dan jauh di bawah harapan-harapan semula. Dalam hal ini mereka juga mengacu pada laporan-laporan oleh USAID dan World Bank dari masa 1990-an, yang mengilustrasikan amnesia struktural dari institusi-institusi ini.<sup>15</sup>

Baik literatur maupun contoh-contoh yang disebutkan di sini mengilustrasikan bahwa desentralisasi tidak otomatis membuahkan demokratisasi, *good governance*, dan penguatan masyarakat sipil di tingkat daerah. Sebaliknya, seringkali kita menyaksikan desentralisasi korupsi, kolusi dan tindak kekerasan politis yang di masa lampau menjadi bagian dari rezim sentral Orde Baru, dan

---

<sup>15</sup> Sebuah laporan USAID pada tahun 1995 mengenai desentralisasi mengidentifikasi tidak adanya perencanaan, kegagalan memobilisasi sumber-sumber lokal secara memadai, persaingan antara para pejabat lokal, dan manajemen sumber alam yang buruk sebagai masalah-masalah utama. World Bank menyatakan pada tahun 1992 bahwa kapasitas administratif yang lemah di tingkat lokal akan mengarah pada pemborosan dan korupsi, sementara ada sumber-sumber begitu terbuka untuk diperebutkan oleh kelompok-kelompok elit di tingkat lokal (Frerks dan Otto 1996).

yang sekarang dibangun dilembagakan ke dalam pola-pola patrimonial yang sudah ada di tingkat daerah. Kita bisa mengharapkan bahwa kontinuitas pola-pola itu akan mencegah mapannya aturan-aturan yang transparan, prosedur-prosedur yang demokratis, serta mekanisme-mekanisme kontrol. Bupati memainkan peranan sangat menentukan dalam sistem ini. Pejabat ini menerima sebagian besar dananya dari pusat dan mengendalikan pendistribusian dana-dana itu melalui saluran-saluran tertentu. Jika mereka mampu bekerja sama dengan ketua DPRD dan para pengusaha terkemuka, dan jika mereka mampu mengakomodasi komandan militer, mereka bisa menguasai kabupaten dan mempertahankan jaringan patronase mereka tanpa menemui banyak oposisi. Berbagai orang menyebut daerah-daerah otonom baru itu “kerajaan-kerajaan kecil”, tetapi tahukah kita dari mana raja-rajanya berasal? Kecuali segelintir pengamat (Hadiz 2003a; Klinken 2002; Malley 2003) pertanyaan ini sebagian besar diabaikan dalam penerbitan-penerbitan mutakhir mengenai desentralisasi.

### *Pemekaran*

Aspek yang paling mencolok mengenai proses desentralisasi sungguh tidak terencana. Pemekaran merupakan istilah Indonesia untuk menyebut subdivisi distrik-distrik dan provinsi yang ada dalam rangka menciptakan unit-unit administratif baru. Pemekaran seperti itu juga terjadi di negara-negara lain. Di Amerika Serikat, pemekaran seperti itu disebut *redistricting*, yaitu pembentukan kembali distrik-distrik, dan menyangkut politik pemilihan.<sup>16</sup> Di beberapa negara di Eropa Timur setelah era Soviet berakhir, tujuannya adalah melepaskan penyatuan paksa dari era Soviet dan kembali ke unit-unit semula yang lebih kecil (Illner 2000; Majcherkiewicz 2000). Baik di Amerika Serikat maupun Eropa Timur proses itu tidak kontroversial. Tetapi di Afrika ia sama-sama politisnya dengan Indonesia. Di Nigeria jumlah distrik pemerintahan lokal bertambah menjadi dua kali lipat selama tahun 1980-an sebagai akibat dari dorongan desentralisasi yang rakus dan penuh konflik. Para elit terus-menerus mendesak pusat untuk menciptakan satuan pemerintahan lokal, sambil

---

<sup>16</sup> <http://www.lib.purdue.edu/govdocs/redistricting.html>

mengorupsi dana pembangunan lokal. Demikian juga Presiden Museveni di Uganda dipaksa untuk melipat-duakan jumlah distrik selama masa pemerintahannya, meskipun para pakar berpendapat distrik tersebut terlalu mahal dan tidak perlu. Di Indonesia pun, pergerakan primordial yang mementingkan daerah lokal menuntut wilayah administratif baru atas dasar argumen sejarah yang seringkali tidak jelas. Tujuan sebenarnya adalah menambah jabatan di birokrasi. Kami tetap menggunakan istilah bahasa Indonesia 'pemekaran' yang secara harafiah berarti 'mekarnya bunga'. Jelasnya, istilah ini sebenarnya merupakan sesuatu yang 'salah kaprah' karena gerakan ini tidak mengarah keluar dan ke atas melainkan justru ke dalam ke arah dirinya sendiri dalam bentuk subdivisi yang terus terjadi tanpa henti. Istilah yang mungkin lebih tepat, 'involusi administratif', sesuai pemikiran Geertz tentang involusi pertanian ketika begitu banyak orang sama-sama butuh menggarap sejengkal tanah yang sama. Pemekaran mencerminkan kemampuan yang sama melakukan improvisasi di saat-saat yang sulit.

Para pembuat kebijakan yang telah mendapat pelatihan di luar negeri dan menulis tentang desentralisasi legislatif di Indonesia tidak bermaksud memicu terjadinya pemekaran yang tergesa-gesa (Turner et al. 2003). Terdapat kepustakaan yang luas tentang desentralisasi di seluruh dunia mengenai transfer kekuatan dari suatu tingkat administratif ke yang lainnya, tetapi kepustakaan tersebut tidak pernah menyebut perlunya menggariskan kembali batas-batas wilayah administratif itu sendiri. Namun, itulah yang justru terjadi di Indonesia. Dalam kurun beberapa tahun saja jumlah provinsi bertambah dari 27 buah menjadi 33 sementara jumlah distrik yang ada (kadang-kadang disebut daerah tingkat dua atau kabupaten) meningkat hampir 50% hingga 440.

Pemekaran yang terjadi setelah tahun 1998 secara umum dipicu dari bawah. Meskipun para pejabat Kementerian Dalam Negeri di Jakarta menyangkal bahwa pemekaran sering tidak perlu dilakukan dan sangat mahal, namun berkali-kali para politisi setempat berhasil untuk memaksakannya agar bisa mengusulkan provinsi dan distrik yang baru. Para politisi setempat biasanya melakukan pendekatan dengan pihak pusat di Jakarta tapi tentu saja tidak melalui birokrasi langsung namun lewat DPR, yang kemudian menerbitkan undang-undang yang memerintahkan pembentukan unit-unit baru. Untuk



memperkuat argumen mereka bahwa pemekaran akan lebih ‘mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya’, mereka diam-diam menyogok uang dalam jumlah yang sangat besar. Masing-masing distrik baru akan berubah menjadi sebuah bonanza bagi para kontraktor bangunan karena distrik-distrik baru harus dilengkapi dengan sederetan kantor-kantor baru. Pihak militer dan polisi tentu saja mendukung pemekaran ini karena struktur komando teritorial mereka juga akan segera diperbarui mengikuti perubahan itu.

Kombinasi dua proses yang pada dasarnya berbeda itu – desentralisasi administratif dan demokratisasi populer – membuahkan kompetisi yang begitu bebas antara para elit lokal dalam upaya mengendalikan negara. Mereka sering melakukan kompetisi seperti itu dalam tataran etnis. Bagi masing-masing faksi, sebuah distrik dijadikan alasan melakukan kompetisi. Pemekaran karenanya merupakan suatu studi kasus untuk menjawab pertanyaan ‘mengapa pembentukan provinsi begitu bersifat etnis sementara kondisi negara sedang lemah?’ Pemekaran yang begitu tergesa-gesa mirip dengan yang terjadi pada tahun 1950-an, ketika kekuasaan formal Jakarta juga menjadi semakin lemah karena pergolakan antarfaksi di pusat serta pemberontakan bersenjata di provinsi-provinsi. Pusat akhirnya merespons pergolakan itu dengan menciptakan delapan provinsi baru. Meski begitu akan sangat keliru beranggapan semua itu merupakan suatu kemenangan bagi kekuatan-kekuatan sentrifugal. Di balik semangatnya gerakan identitas lokal tidak ada keinginan untuk melepaskan diri, namun justru untuk menyingkirkan lawan lokal dengan membuktikan diri lebih loyal lagi kepada Jakarta, yang bagaimanapun masih merupakan sumber uang tunai. Memang Jakarta pada tahun 1950-an menawarkan provinsi-provinsi baru sebagai imbalan bagi para loyalis karena mereka telah menyingkirkan kaum separatis (Klinken 2006).

### *Masyarakat lokal dan dinamika etnisitas*

Bagian pertama buku ini menyangkut berbagai politik pemekaran setelah tahun 1998. Para penulis – Myrna Eindhoven yang menulis tentang Pulau Mentawai (Sumatera Barat), dan Lorraine Aragon yang mengangkat Poso (Sulawesi Tengah) – mengeksplorasi perubahan pemerintahan provinsi ke arah politik etnis. Kaum

intelektual Mentawai yang berada di Kota Padang pada waktu proses desentralisasi mulai, ambil kesempatan untuk mencapai tujuan politik mereka sendiri. Karena keterbatasan infrastruktur partai politik, ideologi etnik asli lantas mereka jadikan senjata paling ampuh mencari kolusi birokratif bagi kepentingan mereka sendiri. Ideologi itu sama sekali tidak bisa menanggulangi kombinasi kepentingan predatorik – hasrat menggaruk kayu dan sistem kepegawaian yang penuh *rent-seeking* – yang menjadi ancaman yang mungkin bisa merampas kekayaan pulau mereka itu. Meskipun maksudnya begitu baik, dan sekaligus menggambarkan lemahnya pondasi LSM termasuk yang paling kritis itu, mereka akhirnya jadi terkontaminasi sendiri. Di Poso, para birokrat yang sudah lama pribadinya tawar-lemah lembut tiba-tiba berubah menjadi pejuang gigih yang berbasis agama dan (akhirnya) juga berbasis ideologi etnis manakala mereka harus berkompetisi memperebutkan posisi dalam orde yang memang baru dan lebih demokratis. Kepentingan bisnis yang informal berperan di belakang layar. Tulisan Aragon melukiskan bagaimana pemilihan dan *rent-seeking* menyebabkan kompetisi etnis. Dengan demikian kedua studi itu menyodorkan aneka pertanyaan menyakitkan mengenai konsekuensi-konsekuensi yang tidak diinginkan yang bisa timbul manakala dua hal yang paling dihargai dalam kehidupan dunia modern menjadi kenyataan – demokrasi dan hak-hak orang-orang pribumi. Penulis ketiga yang menulis dalam bagian lain dari buku ini (mengenai *civil society*) melukiskan politik yang juga diwarnai fanatisme etnik namun menawarkan kesimpulan yang jauh lebih positif. Taufik Tanasaldy menulis tentang Kalimantan Barat, justru berpendapat bahwa politik etnis bisa berubah menjadi politik sipil. *Power-sharing* atau pembagian kekuatan etnis dalam tingkat distrik, didasarkan pada data sensus terbaru, telah berhasil meredam kekerasan etnis dengan sangat efektif. Etnisitas bisa memberi arti pembebasan bagi suku Dayak yang menggunakan ideologi itu untuk membalik status politis mereka yang terpinggirkan.

Bagian ini juga menyangkut dua studi tentang kegagalan gerakan pemekaran – yang pertama ditulis oleh Jacqueline Vel mengenai Sumba (Nusa Tenggara Timur) dan lainnya oleh Dik Roth mengenai Luwu (Sulawesi Selatan). Dalam beberapa tahun gerakan-gerakan pemekaran ini akhirnya mungkin dilupakan para pelakunya. Meskipun demikian, studi tersebut cukup menarik dikaji bukan sebagai cerita kegagalan namun sebagai studi yang memaparkan

secara gamblang pada kita bagaimana jalannya permainan politik. Para penulis itu mencermati seperti apa sistem jaringannya. Jaringan-jaringan pengaruh merupakan kunci utama untuk peneliti yang tertarik pada paradigma tentang hubungan antara pemerintah dan masyarakat yang lebih pribadi dan kurang ditentukan oleh institusi. Jaringan tersebut terbentang dari wilayah yang terpencil sampai paling jauh ke Jakarta, sering melalui ibukota provinsi. Suatu etika kepercayaan yang bersifat kekeluargaan mengikat mereka semua – baik berlandaskan kesamaan tempat asal, garis keturunan, maupun agama. Jadi, Roth dan Vel mengembangkan paradigma studi kedaerahan menuju sebuah integrasi teoretis yang baru, di dalamnya jaringan-jaringan pengaruh dengan fokus (sub)provinsi memperoleh jangkauan nasional.

Pergulatan mencari identitas etnis dan keagamaan ini (dalam konteks masyarakat Indian sering disebutkan bersama sebagai 'identitas komunal') merupakan ciri yang paling menarik dari provinsi-provinsi Indonesia sejak akhir masa Orde Baru. Dalam pembahasan dari empat bab dalam bagian ini etnisitas dilihat sebagai ideologi perjuangan politik. Namun, etnisitas ternyata lebih dari sekadar ideologi. Etnisitas memberi perasaan yang sangat mendalam. Sekelumit sejarah mungkin bisa membantu menjelaskan hal ini sekaligus menunjukkan konteks yang lebih luas dan mendetil tentang berbagai observasi yang dilakukan Vel, Aragon, Eindhoven, dan Roth.

Masa kolonial memberi kita kunci untuk memahami hubungan antara para elit dan etnisitas daerah di Indonesia dewasa ini. Mahmood Mamdani (2001 b) telah mencatat bahwa sistem kolonialisme di Afrika telah ditandai oleh kontras antara para penguasa dari Barat dan etnisitas setempat, dan antara sistem hukum Barat dan bentuk-bentuk hukum adat lokal. Hal ini menghasilkan sistem pemerintahan tidak langsung dari mana kaum elit regional meraih kekuasaan. Ada banyak kesamaan menarik dengan situasi yang ada di Indonesia yaitu ketika di masa kolonial kaum bangsawan lokal di berbagai daerah juga memegang tampuk kekuasaan. Hukum adat merupakan mekanisme penting untuk mengatur hubungan di suatu wilayah dan membuat orang-orang kebanyakan terperangkap dalam sistem yang secara etnis tertata. Di akhir masa kolonial pemerintahan pusat yang kuat, meskipun secara relatif sangat terbatas, telah menggabungkan dirinya dengan kaum elit bangsawan di daerah masing-

masing agar bisa menanamkan kembali bentuk kekuasaan tidak langsung yang stabil namun murah.

Pikiran kolonial Belanda itu mengkonsepkan kekuasaannya di Hindia Belanda –terutama di pulau-pulau luar Jawa – dalam artian yang dualistik. Ide-ide ini, yang membedakan kepentingan Eropa dengan kepentingan masyarakat setempat, terwujud dalam bidang-bidang ekonomi, pendidikan, dan hukum (Burns 2004; Klinken 2003b; Lev 1985; Stoler 1995). Dalam hal hukum, Belanda membuat kerangka pengetahuan mengenai adat setempat, yang kemudian tidak sekadar memisahkan ‘penduduk asli’ dari bangsa Eropa (dan Arab serta Cina) namun juga menghasilkan pemilahan yang jelas di antara kelompok-kelompok lokal itu sendiri. Di antara pemimpin-pemimpin Belanda yang bersemangat etis ada cita-cita ikhlas untuk menghormati dan melindungi budaya asli setempat dari ambisi negara penjajah memaksakan aturan yang seragam. Namun hal ini, bagaimanapun juga, merupakan strategi memecah belah dan menguasai untuk mencegah penyebaran agama Islam, sementara yang terakhir ini menjadi semacam ‘obat’ yang ampuh untuk melawan ‘virus’ yang bernama nasionalisme.

Di sepanjang kepulauan, kelompok-kelompok etnik dan batas-batas adat mulai dipahami dalam artian bahwa komunitas yang dulu sebenarnya tidak pernah stabil dan memiliki batas yang fleksibel itu kini dipatok dengan cara kaku dalam struktur wilayah yang digariskan secara kaku pula di atas peta (Kingston 1991; Kipp 1993; Laksono 2002; Schrauwers 2000; Schulte Nordholt 1994). Di beberapa bagian dari kepulauan ini Belanda menguasai kelompok-kelompok dan masyarakat adat melalui golongan bangsawan setempat. Dan, legalitas kolonial inilah yang menentukan hubungan-hubungan pasca-kolonialisme dalam skala yang luas. Akibat dari pembentukan identitas etnis zaman kolonial ini, manifestasi pertama nasionalisme di Indonesia (Jong Java dan sebagainya) diwarnai nuansa-nuansa etnis.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Klinken 2003a, Schulte Nordholt 2000. David Henley dalam bab terakhir dalam bukunya mengenai Minahasa (Henley 1996) mengemukakan adanya perbedaan antara adat dan gagasan-gagasan yang lebih modern mengenai etnisitas. Adat ditekankan di bidang-bidang dengan pemerintah tak langsung, sementara etnisitas memainkan peranan penting di bidang-bidang di mana pengaruh institusi-institusi Barat dirasakan dengan lebih kuat.

Meskipun kesukuan merupakan topik diskusi para pengamat pada tahun 1950-an (Skinner dan Bruner 1959), namun wacananya yang paling dominan terutama difokuskan pada *nation-building*, peran partai-partai politik, dan pilar-pilar politik dalam masyarakat Jawa yang disebut aliran. Menurut Ichlasul Amal (1992), pendekatan ini dalam banyak hal justru mengaburkan pentingnya faktor-faktor etnik yang justru membentuk kancah perpolitikan Indonesia.

Geertz (1963) maupun Liddle (1970) sama-sama tidak menaruh perhatian pada bangun-bangun kolonial dari mana wacana-wacana etnisitas di masa postkolonial terbentuk. Bagi mereka sentimen-sentimen 'primordial' mengarah pada sesuatu yang otentik dan tanpa sejarah yang berarti. Meskipun demikian, Liddle mencatat bahwa sampai tahun 1959 paling tidak orang-orang di wilayah Sumatera Utara pada saat yang sama mengorganisir secara etnis dan sekaligus benar-benar menunjukkan komitmen yang dalam pada bangsa ini (Liddle 1970:208). Bahkan Geertz (1963:270) melangkah lebih maju lagi ketika dia menyatakan bahwa 'justru proses pembentukan negara berkedaulatan rakyat itulah yang [...] mendorong sentimen parokhialisme, komunalisme, rasialisme [...] karena semua itu memperkenalkan pada masyarakat sebuah 'hadiah' baru yang berharga yang dapat diperebutkan dan sebuah kekuatan baru yang menakutkan yang harus dihadapi'. Saat ini pemikiran bahwa identitas etnis kemungkinan merupakan bentukan 'produk-produk' pemerintah kolonial sudah diterima secara luas (Yinger 1985).

Di bawah pemerintahan Orde Baru, etnisitas, agama, ras, dan kelas (dirangkum dalam singkatan akronim SARΛ) secara politis merupakan wilayah terlarang, dan menyiratkan bahwa segala macam wacana publik menyangkut topik-topik ini akan diawasi oleh pemerintah. Meskipun demikian, masih saja ada wacana-wacana tentang budaya, adat, agama, dan kesukuan, dan semua ini merupakan penghalang yang kompleks bagi pembentukan identitas. Isu-isu menyangkut agama dan adat benar-benar terus dimonitor oleh aparat negara, sementara fenomena tentang kesenjangan ditutupi dengan paksa. Selain itu, kebudayaan dilembagakan dan dijadikan *folklore* (Acciaioli 1985; Kipp 1993). Etnisitas secara formal dianggap tabu karena potensinya untuk meledak, sementara semboyan nasional – Bhinneka Tunggal Ika – tampak begitu melegitimasi keberagaman. Namun, justru interpretasi mengenai artinya

keberagaman itu serta siapa yang dapat menentukannya yang kemudian menjadi soal pertengkar. Rita Smith Kipp (1993) menganalisis ambiguitas dan alasan diperebutkannya konsep-konsep seperti 'etnisitas', 'agama' dan 'kebudayaan' dalam era Orde Baru di Indonesia. Dia melukiskan bagaimana sejak masa kolonial pemerintah telah mendukung proses pemisahan yang menurutnya berarti tidak adanya kerancuan akan identitas agama dan etnis (seperti di dunia Melayu kuno saat 'masuk Melayu' merupakan sinonim dengan 'masuk Islam'). Berlawanan dengan pendapat lama bahwa integrasi nasional dan hubungan yang semakin erat antara berbagai kelompok yang berbeda akan mengikis identitas etnis, kebijakan pemerintah, migrasi, dan mengintensifnya kompetisi untuk mendapatkan sumber-sumber daya yang langka sejak tahun 1980-an semua itu justru telah meningkatkan kesadaran etnis. Orde Baru yakin ia bisa mengatasi aneka perbedaan yang sesungguhnya mereka sendirilah penciptanya. Perbedaan etnis mengurangi kesatuan agama, agama membuat kelompok-kelompok etnis semakin plural, dan baik etnisitas maupun agama meniadakan kelas (Kipp 1993:261). Bagaimanapun juga, konflik-konflik kekerasan di Maluku, Sulawesi Tengah dan Kalimantan Barat dan Tengah yang menyertai keruntuhan rezim Suharto, menunjukkan bahwa monster Frankenstein telah tercipta. Karena Orde Baru telah mengubah nasionalisme Sukarno yang populer itu lengkap dengan segala kemampuannya memobilisasi menjadi seremonialisme yang terpimpin, jadi identifikasi etnis pun menjadi tampak lebih kuat. Sama seperti nasionalisme, wacana yang berlandaskan etnisitas membuat orang membayangkan ikatan yang penuh kesetiaan sehingga menyerupai ikatan kekeluargaan penuh emosi; dengan begitu orang diyakinkan untuk mempertaruhkan jiwanya dan membersihkan tanah mereka dari musuh-musuh yang jahat.

Jadi, pada akhir tahun 1990-an bahasa etnis dan identitas agama yang dibentuk dan sekaligus juga direstui oleh rezim juga memungkinkan orang lari dari dan bahkan menentang pemerintah. Idiom ini, seperti yang disebut oleh Charles Tilly dan para mahasiswanya (McAdam et al. 2001), merupakan bagian dari suatu *repertoire*, suatu sistem perbuatan, yang bisa digunakan untuk segala macam tujuan pada waktu yang tepat. Kemungkinan yang saling bertentangan akibat identifikasi etnis dan agama itu memberinya kemampuan teatral. Dan,

hal ini tidak melenceng dari pengamatan para penulis dalam buku ini. Jacqueline Vel secara khusus telah memperhatikan dengan seksama panggung protes etnis di Sumba, yang tampaknya menyulut emosi yang besar untuk berperang namun akhirnya meredup kembali dengan cepat pula.

### Shadow state *dan* black economy

Emosi dan panggung politik sering menyembunyikan kenyataan yang sangat lain rupanya, yang di dalamnya kepentingan ekonomis ikut berperan besar. Bagian ini membawa kita pada salah satu pokok pikiran utama dalam buku ini. Bagian ini menguak kontras antara representasi tentang pemerintahan dan perekonomian Indonesia dalam kepustakaan Barat sampai saat ini di satu pihak, dengan realitas yang bisa dilihat di lapangan sekarang di pihak lain. Bab-bab dalam bagian ini menyuguhkan pengamatan lapangan empiris luas yang meragukan pandangan-pandangan mapan mengenai negara dan perekonomian yang didapatkan dalam *mainstream* ilmu pengetahuan di zaman Orde Baru. Kriminalisasi negara, pengaburan ikatan antara negara dan masyarakat, dan dalam hal ini informalisasi ekonomi, diamati secara seksama di berbagai bagian negara. Semua itu tidak hanya terjadi pada para *frontier* di hulu pedalaman Kalimantan yang masih liar (sebagaimana dilukiskan oleh McCarthy), atau di kancah peperangan di Aceh (Isa Sulaiman), namun juga di pulau-pulau penghasil timah yang masih sunyi seperti Bangka-Belitung (Erwiza Erman), dan bahkan di Banten, provinsi baru yang letaknya di Jawa Barat itu (Syarif Hidayat). Dua dari contoh-contoh ini merupakan sumber penting *rent-seeking* (timah dan seng), sementara yang dua lainnya menggambarkan sistem pemindahan *rent* yang sederhana di mana uang dipindahkan dari pihak pemerintah ke kantong-kantong pribadi di tingkat daerah.

Meskipun para penulis buku ini tidak menyajikan istilah yang tersurat untuk mengungkap interpenetrasi negara, masyarakat, dan ekonomi yang mereka amati dan sekaligus membuat mereka bingung itu, namun mereka menawarkan materi tersebut kepada siapa saja yang ingin mengembangkannya. Sebenarnya tidak ada satu penulis pun yang tetap berpegang kepada keyakinan lama bahwa pemerintahan bersifat otonomi, birokratis, ataupun korporatis –

ciri-ciri yang di masa Orde Baru umum diterima. McCarthy mengakui pentingnya pengaturan dan pelembagaan pemerintahan, namun dia juga menyarankan pentingnya menghindari reifikasi (pengkakuan konseptual) negara dengan cara-cara yang tidak selayaknya. Posisi ini menyiratkan sebuah pemahaman yang menilai bahwa, dengan selalu mengukur negara dengan tolok ukur Weber yang ideal sambil memakai sebutan seperti 'lemah' (*weak*) atau 'amburadul' (*messy*), maka ilmu politik telah mencapai batas *absurd*. Pada dasarnya tidak ada satu pun pemerintahan di dunia yang bisa mendekati keadaan ideal Weber ini (Midgal 2001). Perspektif yang lain memungkinkan kita melihat bahwa 'pemerintah' telah melakukan banyak hal yang jauh dari apa yang diharapkan oleh para pembuat kebijakan. Selain itu, desentralisasi juga membuat aspek-aspek pemerintahan yang sebelumnya tersembunyi menjadi lebih eksplisit karena desentralisasi menguak bagaimana para aktor lokal memanfaatkan pemerintah untuk kepentingan mereka sendiri.

Isa Sulaiman melakukan gebrakan yang sama ketika dia menganalisis perpolitikan Aceh, bukan dalam hal kepentingan institusi namun dalam hal hubungan pribadi di antara para pemuka masyarakat di sana. Rupa-rupanya kesamaan daerah asal merupakan faktor pengikat yang utama. Dalam hal ini kita melihat berlangsungnya model-model neo-patrimonial sebagaimana dipaparkan dalam bab-bab terdahulu.<sup>18</sup>

Erwiza Erman dan Syarif Hidayat, sebaliknya, mengungkap sebuah konsep negara secara tersurat. Yang dimaksud tentu saja bukan konsep *empowered state* sebagaimana dikenal orang sejak Weber mengartikannya sebagai komunitas yang manusiawi yang (dengan sukses) mengklaim monopoli dalam hal kekuatan fisik yang sah di wilayah tertentu (Gerth dan Mills 1946:77-128). Sebaliknya mereka menggunakan istilah *shadow state*, sebuah istilah yang dipinjam dari ahli India bernama Barbara Harriss-White (2003:89), yang ternyata meminjamnya juga dari seorang ahli Afrika bernama William Reno (1995). Inti pemikirannya adalah bahwa kewibawaan politik bisa disimpulkan, bukan dari adanya kekuatan keras, namun dari kemampuan mengendalikan pasar dan imbalan material, atau, dengan kata lain, dari hegemoni di *black*

---

<sup>18</sup> Indonesia memberikan banyak materi di atas model neo-patrimonial pertama-tama didasarkan (Lisenstadt 1973; Roth 1968).



*economy*. Hal ini menyiratkan mengaburnya perbatasan antara negara dan perekonomian informal. Negara bayangan, atau *shadow state*, bahkan melampaui batasan itu. Sementara negara 'formal' identik dengan serangkaian lembaga-lembaga yang sesuai dengan ide Weber, 'negara bayangan' menjadi lebih besar dari negara formal ini, dan kenyataannya juga lebih hebat. Harriss-White (2003:89) menjelaskannya sebagai berikut:

[Negara bayangan adalah] bagian itu dari perekonomian informal dan 'riil' yang tidak dapat berjalan tanpa sebuah negara dengan bentuk tertentu. Walaupun secara analitis ia dapat dipisahkan dari pengertian negara sebagai sebuah kumpulan lembaga penguasaan politik dan eksekutif yang berpusat pada pemerintah, 'Negara bayangan' justru merupakan bagian dari negara yang benar-benar ada [...] Dengan demikian negara yang sesungguhnya, termasuk bayangannya, lebih besar dari negara formal, dan berkepentingan dalam mengekalkan sebuah negara formal yang sakit dan keropos.

Syarif Hidayat mengenali aktivitas negara bayangan yang tipikal ketika dia menggambarkan tentang seorang pebisnis penting di wilayah Banten, yang hidup dari kontrak-kontrak yang diberikan pemerintah, dan terus berupaya untuk mengendalikan DPR provinsi yang baru itu yang sebaliknya mengangkat pejabat eksekutif. Erwiza Erman dengan cara yang sama menggambarkan 'Raja Timah' di Bangka-Belitung yang akhirnya menjadi pesaing perusahaan pertambangan milik pemerintah, PT Tambang Timah, karena ia berkolusi dengan kepala kepolisian dan kepala daerah setempat. Yang paling penting diamati dari tiap-tiap kasus adalah bahwa sistem itu hanya memberi keuntungan bagi semua pelaku karena beberapa di antaranya menggunakan 'kapasitas jabatannya'. Di Banten, DPR harus mengangkat kepala daerah yang ingin menyetujui berbagai persyaratan sistem monopoli yang telah ditentukan oleh para kontraktor. Di Bangka-Belitung, kepala daerah perlu menandatangani atasannya di Jakarta bahwa otonomi daerah memerlukan dispensasi khusus bagi operator timah lokal, dan kepala polisi harus bekerja sama dalam pengapalan timah yang 'ilegal'.

Semua ini bukanlah sekadar cerita tentang penurunan moral individu, atau refleksi masih berlangsungnya praktik-praktik era Orde baru. *Shadow state* adalah sistem otoritas dan tukar-menukar yang jelas-jelas berakar dalam hubungan di tingkat daerah dan yang akan terus bertahan. Meskipun begitu,

dibutuhkan usaha lebih besar untuk mengembangkan sebuah model konseptual tentang negara pasca Orde Baru dan fragmen-fragmennya yang sejelas seperti yang dulu kita gunakan untuk Orde Baru. Model itu tidak hanya harus memperhitungkan swastanisasi lembaga-lembaga formal dan institusionalisasi kepentingan-kepentingan pribadi, tetapi juga pergerakan politik lokal etnis di saat-saat negara formal menjadi lemah sebagaimana dibahas dalam bagian terdahulu, juga kegagalan-kegagalan keamanan yang akan dibahas dalam bagian berikut.

### *Kekhawatiran dan kegagalan keamanan*

Keamanan hampir sepenuhnya diabaikan dalam literatur para pakar mengenai desentralisasi di Indonesia. Hal itu mencerminkan asal-usul dalam koridor agensi-agensi multilateral yang berusaha mendepolitisasi desentralisasi dan mengubahnya menjadi kegiatan teknis bagi para birokrat (Hadiz 2003b). Namun baik proses desentralisasi maupun demokratisasi yang terkait dengannya telah berulang-ulang mengarah pada tindak kekerasan. Ini bukanlah buku tentang tindak kekerasan komunal pasca-otoriter di Indonesia (tetapi lihat Klinken 2007-a), juga bukan niat kami untuk menyatakan bahwa semua perubahan pasca Orde Baru itu pada dasarnya diwarnai tindak kekerasan. Di sebagian besar tempat, perubahan-perubahan itu terjadi secara damai. Tetapi ketika tindak kekerasan terjadi, hal itu seringkali melibatkan aktor-aktor yang sama. Bab yang ditulis Lorraine Aragon mengenai Poso memperjelas hal ini.

Tindak kekerasan begitu destruktif karena ia menghasilkan perasaan tak aman yang akan hidup terus sampai jauh sesudah pembunuhan-pembunuhan-nya sendiri berhenti, dan menyebar ke tempat-tempat lain yang belum pernah terjadi tindak kekerasan sebelumnya. Suatu iklim ketakutan yang membahayakan meracuni harapan-harapan dan menggerogoti kepercayaan dasar yang menjadi syarat utama bagi tumbuhnya demokrasi. Kebutuhan politis paling fundamental yang diharapkan diberikan oleh sebuah negara adalah keamanan (Rotberg 2003). Jika demokrasi adalah proses konsultasi yang terlindungi, maka ketiadaan perlindungan mencanangkan matinya demokrasi. Demokrasi membutuhkan negara yang berfungsi. Pemikiran-pemikiran bahwa demokrasi hanyalah tentang masyarakat sipil yang menggeser negara (teori

masyarakat sipil sebagai 'pengimbang' Foley dan Edwards 1996) adalah menjerumuskan karena pemikiran-pemikiran itu mengabaikan peranan negara yang tak boleh ditinggalkan di bidang ini. Ketika tindak kekerasan menyebar luas, yang dipersalahkan pertama kalinya adalah negara. Arianto Sangaji dengan tepat menunjukkan dalam bab yang ia tulis tentang Poso bahwa suatu kapasitas keamanan fungsional yang minimal, yang tunduk pada kontrol sipil, adalah peranan negara yang sah.

Bab-bab dalam bagian buku ini melengkapi bab-bab terdahulu mengenai *black economy* dan *shadow state*. Untuk kedua hal itu, kesenjangan antara pemahaman-pemahaman konvensional mengenai negara Weber dengan realitas yang diamati adalah begitu lebar, tetapi juga begitu sistematis sehingga kami terdorong untuk mencari konsep yang lebih memadai. Kegagalan-kegagalan keamanan sebagaimana diamati di Poso oleh Arianto Sangaji, dan di Lombok oleh John MacDougall, bisa setidaknya-tidaknya dijelaskan dengan jalan membicarakan kelalaian-kelalaian moral individual maupun perilaku *rent-seeking* dari para pejabat negara seperti yang dibahas dalam bagian terdahulu. Tidak adanya profesionalisme, meskipun sangat riil, seringkali tidak mampu menangkap dinamika kegagalan.

Sebagaimana dalam bagian terdahulu, para penulis itu seringkali tidak berada dalam posisi untuk merumuskan konsep yang lebih memadai. Tetapi kami memiliki beberapa petunjuk, dan petunjuk-petunjuk itu sekali lagi berkaitan dengan logika negara bayangan. Kegagalan satuan-satuan keamanan di Poso bisa dirunut kembali sampai ke kepentingan-kepentingan bisnis formal maupun informal. Setelah membangun hubungan-hubungan bisnis dengan para pemain lokal kunci yang aktivitas-aktivitasnya melibatkan pemerintah, ekonomi, dan golongan etnis serta keagamaan kabupaten, para perwira keamanan mungkin enggan untuk membahayakan hubungan-hubungan tadi dengan jalan mengambil tindakan represif (Mietzner 2003). Kadang-kadang kepentingan para pemain kunci dalam negara bayangan terpenuhi dengan lebih baik bukan dengan tidak menjalankan kapasitas represif, melainkan dengan betul-betul salah menerapkan kapasitas tersebut. Dengan demikian baik Sangaji maupun MacDougall menggambarkan hubungan-hubungan yang sangat mencurigakan antara militer dan berbagai milisi pribadi yang pada kenyataannya justru mempromosikan tindak kekerasan, bukannya meredakannya.

*Seberapa sipilkah masyarakat sipil itu?*

Dalam bagian berikut ini, yaitu tentang masyarakat sipil, suasana krisis yang menegangkan dalam bab-bab terdahulu agak diredakan. Bagian ini juga mengarahkan perhatian kita pada masalah 'di bawah kondisi-kondisi apa saja demokratisasi bisa sukses di tingkat daerah?' Lebih konkrit lagi, apakah desentralisasi demokratis bisa dicapai ketika dihadapkan pada pertikaian-pertikaian etnis dan religius? Literatur standar mengenai modernisasi akan langsung menjawab 'tidak bisa'. Dalam bunga rampai ini kami tidak mengambil sikap dogmatis seperti itu. Bertentangan dengan nada pesimistis dari tulisan-tulisan lain, tiga sumbangan dalam buku ini menggambarkan masyarakat-masyarakat dengan identitas-identitas etnis dan religius kental tetapi ternyata juga demokratis. Mereka adalah masyarakat Sulawesi Utara yang dominan Kristen (digambarkan oleh David Henley, Maria Schouten, dan Alex Ulaen), masyarakat Jepara yang dominan Muslim (Jim Schiller), dan masyarakat Kalimantan Barat yang secara etnis plural (Taufiq Tanasaldy).

Argumen dalam bab-bab ini bukannya tidak akan dipertanyakan, tetapi pantas didengar. Jika demokrasi adalah tempat di mana 'berunding' mengalahkan 'berkelahi', maka akan terlihat bahwa Kalimantan Barat mempunyai dua episode tindak kekerasan etnis yang serius, yaitu pada tahun 1997 dan 1999, sementara Jepara mengalami kekerasan politis sebelum pemilihan umum 1999. Meskipun begitu, demokrasi tidak otomatis harus bebas dari kekerasan politis, sebagaimana bisa dibuktikan di India.

Untuk Jepara dan Sulawesi Utara, ada gunanya mempunyai agama mayoritas – Islam yang berorientasi NU di Jepara, dan Kristen Protestan di Sulawesi Utara – sementara kelompok-kelompok minoritas cukup tahu diri. Tetapi, sebagaimana dinyatakan oleh David Henley dan koleganya, kepemimpinan yang bertanggung-jawab dan yang terbina dalam institusi-institusi keagamaan yang kuat juga memainkan peranan penting. Juga ada gunanya jika lumayan makmur. Jepara dan Manado (Ibukota Sulawesi Utara) adalah kota-kota yang nyaman, masing-masing dengan kelas menengah yang kecil tetapi percaya-diri, sementara di Sulawesi Utara tidak ada kekayaan ataupun kemiskinan ekstrim sebagaimana diketemukan di bagian-bagian lain Indonesia. Selain itu, di kedua daerah itu militer tidak suka campur tangan – bahkan selama Orde Baru mereka lebih suka tidak tampil paling

depan. Kedua daerah itu sampai akhir Orde Baru tidak pernah mengalami keruntuhan politis. Dengan demikian adalah sangat penting, sebagaimana dicatat dengan benar oleh Henley dan kolega-koleganya, mengamati 'anatomi perdamaian' adalah sama pentingnya dengan mengamati kejatuhan patologisnya.

Kalimantan Barat lebih menarik lagi. Provinsi itu tidak mempunyai angka rapor tinggi dalam indikator-indikator ekonomi. Ia terpecah-pecah menjadi beberapa kelompok etnis, yang tiba-tiba mencuat setelah episode-episode kekerasan di akhir tahun 1990-an. Militer telah meninggalkan bekas yang mendalam padanya melalui intervensi selama puluhan dekade terutama akibat kedekatannya dengan Malaysia. Tetapi justru episode-episode kekerasan 1997 dan 1999 menggerakkan seperangkat pengaturan *power-sharing* etnis untuk mencegah terulangnya kesulitan tersebut. Ini adalah contoh penting mengenai demokrasi konsosiasional (*consociational democracy*) sebagai pendekatan untuk mengatasi konflik (Lijphart 1977). Selain itu, baru untuk pertama kali inilah Kalimantan Barat dikaji dari sudut pandang anatomi perdamaian.

Terakhir bab tulisan Andi Faisal Bakti mengenai Wajo, Sulawesi Selatan, menunjukkan bahwa perubahan sosial adalah lebih lamban daripada yang seringkali diperkirakan. Elit-elit yang sudah mapan dengan penuh semangat mempertahankan hak-hak istimewa dan dengan mudah menyesuaikan diri dengan keadaan baru. Mungkin saja organisasi-organisasi non-pemerintah menjadi berlipat ganda untuk menciptakan kesan adanya masyarakat sipil, tetapi seringkali organisasi-organisasi tersebut tidak bertindak sebagaimana seharusnya. Karena itu, bab ini dengan santun mengingatkan pada kebenaran komentar Partha Chatterjee bahwa masyarakat sipil itu sendiri adalah konsep yang problematis. Anggota-anggota kelas menengahnya dilahirkan dan dibesarkan dalam pelukan hangat negara. Mereka berbicara atas nama 'massa' tetapi diam-diam takut pada massa (Chatterjee 1993:85-102).

### *Identitas-identitas yang tengah dibangun*

Kumpulan esei-esei yang terakhir mengamati diskusi-diskusi mengenai identitas-identitas regional yang dibangun dengan batu-bata yang dibuat dari etnisitas, agama, adat istiadat, dan adukan semen diambil dari kebudayaan seminar kelas menengah di seluruh Nusantara. Sedang menghadapi perubahan-

perubahan politis dan ekonomis yang sangat cepat, para intelektual daerah berusaha mengkonseptualkan siapa diri mereka, bagaimana mereka terikat pada daerah mereka, dan bagaimana mereka terhubung dengan Indonesia. Diskusi-diskusi itu ditandai dengan ambivalensi, kompleksitas, dan kontradiksi, yang sangat mencerminkan masyarakat-masyarakat Indonesia masa kini. Dengan lebih mencermati wacana-wacana mengenai identitas-identitas daerah tampaklah sebuah paradoks yang menarik, dalam arti otentisitas daerah seringkali ditekankan dengan cara yang sangat khas 'Indonesia'. Secara lebih umum kita bisa menyimpulkan bahwa di seluruh kepulauan ini perbedaan-perbedaan semakin diekspresikan dengan cara-cara yang serupa (catatan: Klinken 2007-b). Dua faktor menyumbang pada cara khas Indonesia dengan perbedaan-perbedaan di seluruh kepulauan ini diekspresikan. Pertama, wacana-wacana mengenai otentisitas daerah mengakar kuat pada kumpulan teks-teks kolonial yang berbagi seperangkat asumsi mengenai sifat masyarakat-masyarakat ini. Lebih-lebih lagi, teks-teks itu diekspresikan dengan bahasa birokratis Orde Baru, yang mengemas mereka dengan format yang sangat seragam. Dengan demikian diskusi-diskusi mengenai esensi dan ketahanan kebudayaan Bali, atau bagaimana *Nagari* dianggap sebagai basis kebudayaan Minangkabau, sebagaimana digambarkan dalam esei-esei oleh Henk Schulte Nordholt dan Franz dan Keebet von Benda Beckmann, mencerminkan suatu cara khas 'Indonesia' dalam mengidentifikasi kunci-kunci kultural, begitu juga bagaimana mereka mengemas keprihatinan-keprihatinan mengenai identitas-identitas daerah. Jika kita mencermati para peserta dalam wacana-wacana itu, kita menemui para intelektual kelas menengah urban yang dilahirkan, dididik, dan disosialisasikan dalam Orde Baru. Meskipun mereka cenderung menekankan identitas daerah mereka yang unik, kelompok orang-orang ini rupanya pada saat yang sama mengejawantahkan sebuah budaya Indonesia nasional. Henk Schulte Nordholt menengahkan wacana mengenai 'Ajeg Bali' (Ketahanan Bali) sebagai titik tolak dalam sebuah usaha untuk memberikan analisis yang terintegrasi mengenai perubahan-perubahan politis yang dilihat dalam konteks Indonesia yang lebih luas. Franz dan Keebet von Benda Beckmann menganalisis wacana mengenai *nagari* sebagai kunci bagi identitas dan komunitas Minangkabau. Mereka menekankan sifat perdebatan ini yang bercermin ke dalam, tetapi juga menunjukkan bahwa terlepas dari aktor-aktor lokal, para partisipan di tingkat provinsi, nasional dan internasional ikut terlibat.

Identitas-identitas juga dipertanyakan dengan gencar, dan ini dipaparkan dalam esei-esei oleh Carole Faucher mengenai Riau dan Jaap Timmer mengenai Papua. Di Riau gagasan-gagasan aristokratik bersaing dengan ancaman kedekatan dengan modernitas Singapura, sementara generasi muda memilih identitas Indonesia yang lebih tegas. Gambaran yang muncul dari esei Faucher adalah gambaran tentang kebingungan. Terlepas dari eksistensi kelompok-kelompok besar para imigran, elit Melayu berusaha memaksakan sebuah citra yang koheren mengenai ke-Melayuan, yang dikontradiksi oleh praktik-praktik pengesampingan oleh Singapura dan Malaysia, sementara kurikulum sekolah menengah atas masih sangat ditentukan oleh Jakarta. Sementara itu, Timmer mengkritik gagasan tentang Papua bersatu dan homogen yang menentang penindasan Jakarta. Sebagai gantinya, ia menekankan garis etnis dan demografis sepanjang mana para elit daerah bisa bersaing dengan satu sama lain. Ada kecenderungan yang makin besar bahwa para elit Papua mengakomodasi cara-cara Indonesia dalam berpolitik dan menemukan jalan mereka menuju lingkaran-lingkaran politis di Jakarta. Di Papua proses 'pemekaran dari atas' telah meningkatkan ketegangan-ketegangan dan konflik-konflik antara para elit dan konstituensi-konstituensi mereka, dan akibatnya harapan-harapan akan pembaharuan yang dieskpresikan selama 'Musim Semi Papua' tahun 2000 telah mengabur.

Secara keseluruhan, esei-esei dalam buku ini bertujuan mendokumentasikan harapan-harapan dan kecemasan-kecemasan dalam masyarakat-masyarakat Indonesia di penghujung abad ke-21, khususnya di daerah-daerah yang terabaikan. Gagasan tentang bangsa telah rusak, legitimasi negara dipertanyakan, sifat dan masa depan identitas-identitas daerah digugat, dan batas-batas antara 'negara', 'bangsa', dan 'daerah' telah menjadi wilayah-wilayah konflik. Namun di tengah-tengah pergunjungan mengenai batas-batas ini, orang-orang Indonesia juga menunjukkan kepercayaan diri yang mengagumkan bahwa masa depan bisa dibuat baru, sebuah ketahanan yang mencengangkan dalam menghadapi ketidakpastian dan (jangan kita lupakan) kemiskinan, beserta (juga kelewat sering diabaikan) tingkat kesantunan yang tinggi dalam menghadapi perbedaan-perbedaan.

\*\*\*

## M. Isa Sulaiman (1951-2004)

Isa Sulaiman adalah salah seorang ilmuwan sosial terpenting Aceh. Berbeda dari orang-orang Aceh berbakat lain, ia tidak pindah ke Jakarta, atau terjun ke politik atau birokrasi. Ia tetap menggeluti penelitian seakan-akan itu adalah panggilannya. Tiga hari setelah kembali dari lokakarya yang menghasilkan buku ini, pada pagi hari 26 Desember 2004, ia termasuk di antara begitu banyak orang yang dibawa hanyut oleh gelombang tsunami. Arsipnya yang begitu besar juga lenyap ditelan gelombang laut.

Isa Sulaiman lahir pada 28 Juni 1951 di Manggeng, Labuhan Haji, sebuah kota kecil di Aceh Selatan. Tempat itu dekat Meulaboh, yang dihancurkan oleh tsunami itu; daerah itu sendiri sudah porak poranda akibat pertempuran pada tahun 1990-an. Pada tahun 1977 ia lulus dari Jurusan Sejarah, Fakultas Pendidikan, Universitas Syiah Kuala, di ibukota Provinsi Banda Aceh. Tesisnya, mengenai agama di kota kelahirannya setelah kemerdekaan, menandai awal dari dua minat yang melekat padanya – hal-hal yang terjadi di tempat-tempat kecil, dan bagaimana agama bertahan hidup di zaman modern. Sejarawan Australia Lance Castles adalah salah seorang mentornya. Karena terkesan, universitasnya menawarkan posisi dosen padanya.

Pekerjaan akademik di sebuah universitas negeri dalam sistem yang otoriter bisa betul-betul membelenggu. Masa 1980-an adalah puncak Orde Baru yang militeristis. Beberapa dari karya awal Isa tidak lebih dari kumpulan data antropologis. Untuk membentuk suatu kebudayaan nasional, pemerintah meminta para ilmuwan sosial di seantero Indonesia untuk membuat 'daftar inventaris' yang rinci mengenai ritual-ritual tradisional seperti pernikahan (1978, 1981 gabungan, 1982 gabungan). Ide dasarnya adalah bahwa kebudayaan-kebudayaan adalah hal-hal statis yang hanya perlu diklasifikasikan untuk bisa dipahami.



Pada tahun 1979 ia diundang ke Makassar (pada waktu itu Ujung Pandang) di Sulawesi Selatan. Institut inovatif Pusat Latihan Penelitian Ilmu-ilmu Sosial (PLPIIS) adalah salah satu dari empat institut yang disponsori oleh Ford Foundation. Satu yang lain ada di Banda Aceh. Ia menulis sebuah studi lapangan yang bagus mengenai sebuah desa pandai besi Bugis (1979). Supervisornya, spesialis Bugis Christian Pelras, kemudian mengatur agar ia bisa menulis disertasi doctoral di Paris. Itu adalah kesempatan besar bagi Isa. Terpisah dari istri dan dua orang anak lelakinya yang masih kecil, ia belajar bahasa Perancis dan menulis sebuah disertasi setebal 365 halaman dalam bahasa itu dalam waktu tiga tahun sesuai dengan yang dipersyaratkan (1985a). Denys Lombard menjadi supervisornya. Penelitian yang solid mengenai perjuangan memperebutkan Aceh antara para bangsawan dan pemimpin agama dalam tahun-tahun pendudukan dan revolusi 1942-1951 itu sampai sekarang tidak diterbitkan, meskipun Isa menulis beberapa artikel berdasarkan disertasi itu (1985b, 1985c).

Pendekatannya yang selalu tuntas juga mewarnai tulisan berikutnya yang juga setebal buku, yang juga tidak beredar luas karena hanya diterbitkan sendiri. Itu adalah sebuah transkripsi, dengan pendahuluan yang panjang, dari empat buah hikayat tentang Perang Cumbok, pertempuran paling menentukan antara bangsawan dan para nasionalis radikal di Pidie pada Desember 1945-Januari 1946 (1990).

Pada tahun 1997 tulisannya *History of Aceh* diterbitkan oleh sebuah penerbit besar Jakarta. Buku itu mencakup masa pergolakan 1942-1962 dan dengan demikian memasukkan serta memperluas karya disertasinya. Inilah debutnya untuk meraih publik yang lebih luas. Sebuah prakata oleh T.H. Ibrahim Alfian yang terkenal itu menempatkannya di antara hanya sembilan orang Aceh yang menulis karya substansial mengenai politik dan sejarah Aceh, meskipun yang sejarawan hanya Isa dan Ibrahim Alfian.<sup>1</sup> *History of Aceh* disusun dengan cermat. Untuk itu ia membongkar arsip-arsip di Belanda dan Jakarta, membujuk aktor-aktor kunci Aceh agar bicara, dan melacak dokumen-

---

<sup>1</sup> Yang lain adalah Ali I Iasyri, Nazaruddin Syamsuddin, Hasan Saleh, Amran Zamzami, Sjamaun Gaharu, dan Fachry Ali, serta Ibrahim Alfian sendiri.

dokumen langka yang ada dalam koleksi pribadi dan publik di Aceh. Masa bersimbah darah ini mencakup akhir pemerintahan Belanda, pendudukan Jepang, perjuangan kemerdekaan termasuk revolusi sosial pada awal tahun 1946, dan pemberontakan Darul Islam pada tahun 1950-an.

Lebih dari sekadar sebuah kronologi, ia juga memasukkan interpretasinya sendiri ke dalam periode ini. Sebelum itu, penjelasan Indonesia yang dominan tentang pemberontakan Darul Islam datang dari Nazaruddin Syamsuddin (*The republican revolt*, 1985, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia 1990), yang menggambarkannya sebagai primordialisme Aceh yang keras kepala dan merintangi integrasi nasional. Isa lebih suka membaca keseluruhan periode itu sebagai suatu perjuangan dalam diri Aceh sendiri, suatu perjuangan bagi modernitas yang tengah memunculkan diri. Ia sudah cukup lama menggarap tema itu (1988a, 1988b). Seperti Nazaruddin, ia adalah seorang intelektual modern yang hanya sesekali menunjukkan suatu nostalgia akan 'harmoni' kehidupan desa tradisional (1990a). Jika kita membaca apa yang tersirat, kita bahkan bisa mendeteksi adanya sedikit penyesalan pada perannya sendiri, seperti Snouck Hurgronje, yang membiarkan buah pikirannya untuk membantu penetrasi yang destruktif dari negara birokratis modern ke dalam surga pedesaan itu (1988c, 1995 gabungan).<sup>2</sup> Tetapi berbeda dari Nazaruddin, Isa menulis tentang Aceh dari dalam, dan ia tidak mau membiarkan diri dirundung duka. Para radikal yang menundukkan para bangsawan pada tahun 1946, dan yang kemudian menentang Jakarta pada tahun 1950-an, adalah orang-orang yang sukses karena perjuangan sendiri dan yang bangkit dari kalangan rakyat biasa. Mereka mendidik diri sendiri dalam pondok-pondok pesantren pada tahun 1930-an karena orang-orang Belanda dan bangsawan Aceh bersekongkol untuk menghalangi kebangkitan mereka. Fakta bahwa mereka sendiri belakangan menggunakan gaya kepemimpinan patrimonial yang sama seperti orang-orang yang dulu mereka tentang, mencetuskan pergolakan-pergolakan baru dari dalam jajaran mereka sendiri. Dengan demikian dalam pandangan

---

<sup>2</sup> Snouck Hurgronje adalah antropolog kolonial akhir abad ke-19 yang menjadi penasihat tentara Belanda di Aceh. Para nasionalis Indonesia tentu saja menganggapnya sebagai seorang penjahat. Tetapi Isa menggambarkannya secara lebih positif sebagai seorang pengamat yang teliti, yang lebih-lebih lagi mendidik para peneliti Aceh (2004).

Isa, heroisme Aceh yang karakteristik itu mungkin menjadi penyebab pertumpahan darah, tetapi yang jelas sifatnya bukan genetik.<sup>3</sup>

Heroisme bukanlah sesuatu yang harus ditulis, melainkan harus dilakukan. Ketika reformasi juga tiba di Aceh, Isa tidak duduk berpangku tangan. Ia memperkenalkan bukunya tentang GAM (2000) dengan mengatakan ia berharap buku itu akan menambahkan suatu dimensi historis pada tuduhan-tuduhan pelanggaran hak-hak asasi manusia oleh militer yang sudah lebih dulu ditulis oleh Al-Chaidar (*Aceh bersimbah darah*, 1998). Sekali lagi buku itu didokumentasi dengan baik, dan menunjukkan suatu keberanian dan semangat yang hanya dimiliki oleh segelintir orang. Buku itu tidak mau tunduk pada ideologi – entah Indonesia nasionalis, Aceh, atau keagamaan. Akurasi dan keseimbangan adalah segala-galanya. Buku itu ditulis pada saat baik angkatan bersenjata Indonesia maupun GAM melakukan pembunuhan terhadap para aktivis dan akademisi sipil yang tidak mereka sukai.

Buku itu membuatnya diundang untuk bergabung dengan ‘Gugus Tugas Masyarakat Sipil Aceh’ di Banda Aceh, yang berharap bisa menciptakan sebuah ruang demokratis di tengah-tengah medan pertempuran. Pada bulan November 2002 kelompok penengah internasional Henry Dunant Centre (HDC) mengundang dia dan yang lain-lain ke Jenewa untuk memulai perundingan-perundingan antara GAM dengan pemerintah Indonesia. Itu adalah pertemuan pertamanya dengan para pemimpin Aceh dalam pengasingan, dan ia terkesan pada mereka.

Sebagaimana ketika tsunami merenggut jiwanya, Isa tampak tak pernah mengenal lelah. Bab yang ia tulis untuk buku ini belum bisa dikatakan selesai. Tulisan itu berisi tuduhan lain yang juga didokumentasikan dengan baik terhadap tatanan politik yang ada (karya gabungan, akan segera terbit). Secara pribadi ia mengenal semua pelakunya, tetapi ia tidak mau kebutuhannya untuk diterima mengalahkannya pertimbangannya mengenai orang-orang itu. Dalam bulan Mei 2004 ia ikut membuka konperensi di Asia Research Institute di Singapura mengenai latar belakang historis masalah Aceh. Ia baru saja

---

<sup>3</sup> Meskipun ia hanya salah satu *ghost-writer*, biografi Abdul Muluk, insinyur paling terkenal Aceh yang juga lahir di Aceh Selatan, mengilustrasikan keyakinan yang sama bahwa modernitas dan Aceh memang berjalan bersama-sama (2001 gabungan).

menyelesaikan sebuah penelitian lapangan di Pulau Simeuleu yang terpencil di lepas pantai barat Sumatera. Ia merencanakan akan menulis tentang orang-orang kiri, yang menghilang dari Aceh dan dari buku-buku sejarah pada tahun 1965 (ia mengagumi gerakan pemuda sosialis Pesindo). Ia ingin menulis tentang sastra Indonesia dan perubahan sosial di Aceh antara tahun 1927 dan 1962. Dan jumlah mahasiswa yang ia ajar di Banda Aceh begitu besar.

Selama empat setengah bulan di KITLV di Leiden pada 2003, Isa biasanya pendiam. Tetapi ketika kebekuan sudah pecah, ia bisa tertawa keras. Ketika ia berbicara tentang Aceh, suaranya berapi-api. Api itu juga mewarnai karya-karya penelitiannya. Aceh memang pantas menerimanya.

Gerry van Klinken  
KITLV, Leiden

#### Bibliografi M. Isa Sulaiman

- 1977 'Beberapa aspek pengaruh pesantren Darussalam Labuhan Haji terhadap perkembangan keagamaan di Aceh Selatan, 1945-1975'. Tesis sarjana, Jurusan Sejarah, Fakultas Pendidikan, Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh.
- 1978 *Adat dan upacara perkawinan di daerah adat istiadat Aneuk Jamee*. Banda Aceh: Pusat Dokumentasi dan Informasi Aceh.
- 1979 *Dari Gecong hingga ke Rosary; Perkembangan usaha kerajinan pandai besi Massepe Kabupaten Sidrap*. Ujung Pandang: Hasanuddin University Press.
- 1985a *Les ulébalang, les ulémas, et les enseignants de madrasah; La lutte por le pouvoir local en Aceh de 1942 á 1951*. Tesis PhD, Ecoles des hautes Études en Sciences Sociales, Paris.
- 1985b 'Islam et propagande anti-Néerlandaise; Abdullah Arief et le Seumangat Atjeh 1945-1946', *Archipel* 30:207-17.
- 1985c 'Islam, etnisitas dan propaganda anti-Belanda; Suatu tujuan terhadap semangat empat lima'. Makalah, Seminar Sejarah Nasional 4, Yogyakarta, 16-19 Desember.
- 1988a 'Banda Aceh dalam siklus perdagangan internasional; Suatu tinjauan historis'. Makalah, Seminar Hari Jadi Kota Banda Aceh, Banda Aceh, 26-29 Maret.

- 1988b 'Madrasah dan pembentukan elite modernis di Aceh'. Makalah, Seminar Temu Budaya Nusantara, Banda Aceh, 28-29 Agustus.
- 1988c 'Kebudayaan daerah sebagai sumber dalam menunjang kebudayaan nasional; Kasus kebudayaan Aceh'. Makalah, Seminar Temu Budaya Nusantara, Banda Aceh, 28-29 Agustus.
- 1990a 'Modernization and bureaucratization in developing the village; The Aceh experience'. Makalah, Workshop on Centres and Peripheries, DEVI-CNRS, Paris, 17-18 Oktober.
- 1990b *Hikayat Prang Cumbok; Fungsinya sebagai karya sastra dan sumber sejarah Aceh*. Banda Aceh: [terbitan penulis sendiri].
- 1997 *Sejarah Aceh; Sebuah gugatan terhadap tradisi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- 2000 *Aceh merdeka; Ideologi, kepemimpinan, dan gerakan*. Jakarta: Pustaka Al Kautsar.
- 2004 'C. Snouck Hurgronje dan pengembangan kebudayaan Aceh'. Makalah, Seminar Kajian Kritis Pandangan Snouck Hurgronje tentang Aceh, Jakarta.

Karya gabungan:

- T. Syamsuddin, T.A. Hasan Husin, M. Isa Sulaiman, ...[et al.] 1981 *Sistem kesatuan hidup setempat daerah provinsi Daerah Istimewa Aceh*. Banda Aceh: Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah, Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- T.A. Hasan Husin, M. Isa Sulaiman, Mahmud Main ... [et al.] 1982 *Upacara tradisional daerah provinsi Daerah Istimewa Aceh*. Banda Aceh: Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah, Direktorat Sejarah dan Nilai Tradisional, Direktorat Jenderal Kebudayaan, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- M. Isa Sulaiman, Achmadi, T.A. Hasan Husin, ... [et al.] 1995 *Kehidupan sosial budaya masyarakat terasing di Desa Alue Waki, Kecamatan Darul Makmur, Kabupaten Aceh Barat*. Banda Aceh: Lembaga Penelitian, Universitas Syiah Kuala, Kantor Wilayah Departemen Sosial Provinsi Daerah Istimewa Aceh.
- Abdul Muluk, diedit oleh M. Isa Sulaiman dan Sayid Abu Bakar 2001 *Anak desa diajarnya berkata, dibimbingnya berjalan*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- M. Isa Sulaiman dan Gerry van Klinken 2007 'The rise and fall of governor Puteh', dlm. Gerry van Klinken dan Henk Schulte Nordholt, *Renegotiating Boundaries; Local*

politics in post-Soeharto Indonesia, hlm. 225-52. Leiden: KITLV Press.

Referensi:

Al-Chaidar

1998 *Aceh bersimbah darah; Mengungkap penerapan status Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh 1989-1998*. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar.

Syamsuddin, Nazaruddin

1985 *The republican revolt; A study of the Acehnese rebellion*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

1990 *Pemberontakan kaum republik; Kasus Darul Islam Aceh*. Jakarta: Grafiti.

# Persaingan Elit di Sulawesi Tengah

Lorraine V. Aragon

## *Peta-peta dan impian-impian*

Reorganisasi batas-batas regional Indonesia pasca-1999, yang secara harfiah disebut 'pemekaran', tengah dilakukan atas nama *good governance*, demokratisasi, dan otonomi daerah. Penggunaan istilah botanis ini mengisyaratkan mekarnya bagian-bagian baru secara alami dan organik, karena bangsa ini mengalami pendewasaan seperti sebatang tanaman yang sehat.<sup>1</sup> Tetapi penciptaan dan pendanaan unit-unit politis di Indonesia bukanlah sesuatu yang alami secara biologis. Setidak-tidaknya di beberapa provinsi, desentralisasi tidak begitu berkaitan dengan *good governance*, melainkan dengan revisi insentif-insentif bagi upaya *rent-seeking* politis terhadap sumber-sumber alam, yang mendorong perubahan terhadap peta-peta administratif.<sup>2</sup> Esai ini menelusuri bagaimana *rent-seeking* di tingkat kabupaten dan diskriminasi sosial berinteraksi dengan pemilihan-pemilihan umum yang kompetitif dan desentralisasi di Sulawesi Tengah. Di Kabupaten Poso, persaingan elit berubah menjadi politik identitas keagamaan dan kemudian ke politik identitas etnis ketika para eksekutif kabupaten menemui kemungkinan-kemungkinan yang bisa memperkaya mereka dari desentralisasi pemerintahan dan risiko-risiko pemilu baru yang lebih kompetitif dan lebih demokratis.

---

<sup>1</sup> Saya ingin mengucapkan terima kasih pada Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research, Research and Writing Grant dari John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, dan KITLV Modern Indonesia Program atas dukungan penelitian dan persahabatan mereka. Atas komentar-komentar yang sangat membantu mengenai rancangan tulisan yang terdahulu, saya berterima kasih pada Arianto Sangaji dan Jacqueline Vel.

<sup>2</sup> Sebagaimana digunakan oleh para ekonom, *rent-seeking* menggambarkan bagaimana *fees* ditarik oleh agen-agen negara ketika pemerintah berada dalam posisi monopoli sebagai pemilik kontraktual terhadap sumber-sumber publik (Tornquist 1990; R. Williams 1999).

Beberapa kabupaten baru telah dibentuk di Sulawesi Tengah sejak tahun 1999, dan usaha-usaha lobi sekarang ditujukan pada penciptaan sebuah provinsi baru, yaitu Provinsi Sulawesi Timur.<sup>3</sup> Ada banyak masalah sepele yang harus dirundingkan, misalnya kota-kota mana yang akan menjadi ibukota baru, kelompok-kelompok mana yang anggotanya akan menjadi bupati, dan orang-orang mana yang akan menerima pekerjaan pegawai negeri baru. Tetapi desentralisasi daerah itu telah menjadi identik dengan tindak kekerasan kolektif pasca-Suharto. Konstelasi-konstelasi etnis yang dikerahkan untuk kekerasan dengan polarisasi keagamaan tumpang tindih dengan kelompok-kelompok yang semakin dipisahkan oleh sebagian besar rencana kabupaten baru. Dengan demikian, Undang-Undang Otonomi Daerah Tahun 1999 yang disusun di bawah Presiden Habibie memperbaiki politik lokal dan mengaksentuasikan persaingan religius dan etnis melalui fragmentasi administratif dan pengurusan sumber-sumber alam yang semakin intensif, yang dimungkinkan oleh adanya jalan-jalan baru.

Kapitalisme kroni Sulawesi Tengah, tindak kekerasan antara faksi Muslim dan Kristen, dan dorongan untuk mengubah batas-batas politis adalah saling terkait. Tetapi, sinergi mereka dihasilkan melalui aneka garis agensi lokal dengan dukungan agen negara yang diberikan secara periodik, bukan dengan kontrol negara yang bersifat *top-down*.<sup>4</sup> Meskipun merupakan kelanjutan dari praktik-praktik era Suharto, korupsi di Poso pada kenyataannya 'marak' di bawah pemilu-pemilu kompetitif, kekerasan regional, dan potensi bagi penguasaan sumber-sumber lokal melalui pemekaran.<sup>5</sup> Kejadian-kejadian itu diakibatkan oleh cara-cara ekonomi transisi di kabupaten-kabupaten yang baru saja dibentuk itu menengahkan properti publik untuk 'diperebutkan' di pasar, sementara pemilu-pemilu

---

<sup>3</sup> Kita bisa mengontraskan Sulawesi Tengah dengan provinsi seperti Bali, ketika sebuah sejarah panjang tentang kabupaten-kabupaten yang didasarkan pada kerajaan-kerajaan masa lampau, tanpa banyak keanekaragaman etnis internal, telah membuat gagasan tentang pemekaran itu menjadi tidak menarik.

<sup>4</sup> Argumen 'artikulasi yang didesentralisasi' ini dan latar belakang mengenai tahun-tahun pertama konflik Poso bisa ditemukan dalam Aragon (2001). Untuk peristiwa-peristiwa yang diakibatkannya, lihat Human Rights Watch (2002), International Crisis Group (2004), George Junus Aditjondro (2003, 2004a), Aragon (2005), S. Sinansari Ecip, Darwis Waru, dan Alip Yog Kunandar (2002), atau Tahmidy Lasahido (2003).

<sup>5</sup> Untuk menghindari kesalahpahaman, tesis saya dengan demikian tidak merekomendasikan untuk kembali ke kontrol militer yang tersentralisasi dan pemilu-pemilu yang sudah direkayasa sebagaimana terlihat di bawah Suharto, melainkan ke rintangan-rintangan hukum, institusi-institusi komunitas, dan pemantauan pers yang bisa lebih baik dalam mengamankan sumber-sumber dan dana-dana publik. Lihat Jenkins dan Goetz (1999).





Peta 2. Sulawesi Tengah (1)

mendorong patronase tertentu untuk mengamankan dan melestarikan aliran keuntungan dari jabatan publik.

Banyak pengamat menjadi kecewa ketika janji-janji gerakan pro-demokrasi Indonesia memudar ketika dibayangi oleh kepemimpinan nasional yang semakin lemah, krisis ekonomi, kekerasan regional, dan korupsi birokrasi. Pada tahun 2002 saya berbicara dengan seorang direktur program yang sudah banyak makan asam garam untuk sebuah LSM internasional di Jakarta. Meskipun lebih optimistis daripada banyak orang lain, ia berkomentar bahwa impian *equal opportunity* dari gerakan Reformasi Indonesia sekarang sudah menjadi realita *equal opportunity buying*. Kekuasaan atas sumber-sumber publik dan proses-proses hukum hanya bergeser dari rezim Suharto ke tangan orang-orang kaya lain yang bisa membeli sepotong bagian dari sistem ekonomi politik yang tengah didesentralisasi itu.

Meskipun begitu, di beberapa daerah, uang dengan jumlah yang sama tidak selalu bisa membeli potongan yang sama besar. Di Ibukota Sulawesi Tengah, Palu, para pencari pekerjaan menyebutkan uang yang besarnya berbeda-beda yang dibutuhkan untuk mendapatkan akses ke pekerjaan-pekerjaan tingkat pertama (*entry-level jobs*). Jumlah yang kecil diminta pada para kerabat atau sesama etnis yang sudah bekerja di pemerintah daerah, dan jumlah yang jauh lebih besar diminta dari orang-orang yang sama sekali tidak memiliki koneksi. Pada bulan September 2003, para orang luar diminta menyediakan 20 juta rupiah (hampir US\$2,000) pada waktu ujian penerimaan pegawai negeri untuk melamar sebuah pekerjaan junior. Uang muka sebesar 50% dibayarkan pada kepala dinas sebelum seleksinya diumumkan. Jika lobi untuk seorang klien yang sudah membayar digagalkan di kantor sekretaris bupati, uang yang sudah dibayarkan tidak dikembalikan. Si pecundang hanya menerima janji lobi untuk tahun berikutnya.

Saya simpulkan, ini bukanlah *equal opportunity buying*. Ini adalah *unequal opportunity buying*. Birokrasinya korup baik dalam aspek sosial maupun finansial.<sup>6</sup> Ini cocok dengan banyak pola patronase politis di seluruh dunia, juga dengan pasar lokal Indonesia, tempat toko-toko yang menyodorkan harga-harga tetap

---

\* Korupsi dengan singkat didefinisikan sebagai 'penyalahgunaan jabatan publik untuk keuntungan pribadi' (Robertson-Snape 1999:589). Definisi tipe Weberian ini telah dikritik karena mengasumsikan batas yang terlalu bersih antara lingkup publik dan lingkup pribadi, atau penilaian publik yang terlalu monolitik tentang 'penyalahgunaan jabatan'. Meskipun begitu, definisi yang memiliki fokus hukum di sini adalah lebih baik daripada definisi yang ekonomis, yang memasukkan bias-bias 'pilihan rasional' positivistis yang ingin saya hindari. Lihat juga R. Williams (1999) dan Scott (1972).

adalah fenomena yang belum lama ini terjadi, yang dengan cara yang ganjil menghapuskan perundingan-perundingan personal atas perbedaan sosial dan nilai lokal barang-barang. Ford (2003) menggambarkan seorang Batak di Riau yang dipaksa membayar minyak tanah yang ia beli dengan harga lebih tinggi akibat identitasnya yang non-Muslim dan non-Melayu. Dalam kasus itu, Batak dianggap sebagai orang luar bagi populasi mayoritas. Barangkali para pendatang Melayu Muslim menemui masalah serupa di dekat Danau Toba. Namun bahkan orang-orang yang menganggap dirinya sendiri 'pribumi' menemui masalah serupa di banyak daerah Indonesia. Politik diskriminasi adalah sesuatu yang para politikus lokal, baik putra daerah maupun pendatang, dipahami dengan sangat baik dan dimanipulasi untuk mengorganisir aliansi-aliansi patronase, yang sekarang dikaitkan dengan voting.

Dengan adanya sejarah populasi yang berpindah-pindah dan hak-hak istimewa di Poso, korupsi di tingkat kabupaten akhirnya berjalan menurut aliansi-aliansi etno-religius maupun insentif-insentif material. Klaim ini menggugat pendekatan-pendekatan ekonomis terhadap korupsi, yang mengasumsikan perilaku maksimalisasi pendapatan dari individu-individu di semua kasus. Lebih tepat lagi, kasus Sulawesi Tengah melibatkan korupsi nonpasar atau korupsi berpikiran sempit yang didasarkan pada ikatan-ikatan personal (Scott 1972:88-9). Korupsi seperti itu seringkali melibatkan risiko material karena ia 'dikondisikan secara sosial dan dilestarikan oleh jaringan-jaringan sosial yang kuat dan kompleks', bukan sekadar mengikuti model ekonomis yang perkasa dengan tujuan-tujuan jangka pendek (R. Williams 1999:508). Misalnya, jika seorang birokrat membantu salah satu anggota komunitas etnisnya untuk mendapatkan sesuatu pekerjaan, ia mungkin menerima atau tidak menerima keuntungan ekonomis langsung dari tindakan itu. Untuk memberi contoh yang relevan bagi Poso, seorang birokrat mungkin menyalahgunakan kedudukannya untuk memfasilitasi suatu pembunuhan milisi karena motif-motif material atau nonmaterial. Ini meliputi keuntungan berupa uang, pembalasan dendam – jika keluarganya pernah dirugikan – atau alasan-alasan ideologis jika ia mempunyai pikiran-pikiran konspirasi etnis atau religius. Pendekatan terhadap korupsi ini mengedarkan pandangan kultural yang lebih luas dengan aspek 'keuntungan pribadi' dari 'penyalahgunaan jabatan publik' tadi.

Sebuah keluarga asli Sulawesi Tengah yang telah memberikan pengorbanan-pengorbanan besar agar anak-anak mereka memperoleh ijazah perguruan tinggi

mendapatkan bahwa kinerja yang bagus pada ujian penerimaan pegawai negeri saja tidak dapat menghapuskan kekurangan-kekurangan dari status minoritas dan dompet mereka yang tipis. Anak-anak yang berpendidikan tidak bisa mendapatkan pekerjaan swasta atau pegawai negeri di bidang mereka. Orang yang lulus dengan ijazah pertanian khusus dengan nilai bagus akhirnya pindah ke pulau lain untuk mengambil pekerjaan kasar melalui organisasi gereja keluarganya. Pendapatan berapa pun lebih baik daripada tidak ada uang sama sekali, simpul keluarga itu. Anak yang lebih tua, dengan ijazah hukum, tinggal di rumah untuk membantu ibunya mengerjakan tugas mengurus rumah. Ketika saya menanyai wanita muda yang cemerlang itu pada tahun 2003 apakah ada kemungkinan ia menggunakan pendidikan universitasnya dan membawa pulang gaji untuk keluarganya, jawabannya sederhana. Jika salah satu dari kabupaten-kabupaten yang diusulkan itu diresmikan, akan dibutuhkan sejumlah pegawai negeri tertentu. Ia menunggu kesempatan untuk melamar. Impiannya tergantung pada peta-peta baru.

Contoh tentang *unequal opportunity buying* itu mewajibkan diperluasnya teori-teori tentang *nonmarket corruption*, dan mengilustrasikan bagaimana kelompok-kelompok etnis urban di pihak yang kalah dari *unequal buying* tadi masih mengharapkan keuntungan dari sebuah efek *trickle-down* ketika pekerjaan-pekerjaan birokratis diciptakan untuk kabupaten-kabupaten baru tersebut. Dengan demikian, mereka mendukung rencana-rencana untuk memecah kabupaten-kabupaten yang dianggap akan memberikan keuntungan pada kelompok-kelompok etnis atau agama tertentu. Baik rencana-rencana elit maupun dukungan rakyat yang lebih luas didasarkan pada pandangan-pandangan tentang kewarganegaraan yang sifatnya kompetitif dan bukan kooperatif. 'Ongkos transaksi' yang ditimbulkannya (Bakker dan Schulte Nordholt 1996) jarang diketengahkan dalam analisis-analisis mengenai desentralisasi atau korupsi di tingkat kebijaksanaan.

Pemecahan kabupaten-kabupaten yang sudah ada untuk menciptakan kabupaten-kabupaten baru yang lebih kecil membutuhkan lobi di Jakarta, dukungan regional, dan sumber-sumber lokal yang memadai untuk membuat birokrasi yang baru berpotensi menghidupi dirinya sendiri. Sponsor-sponsor pemekaran dimotivasi untuk mengendalikan modal masa mendatang dari Jakarta, posisi-posisi birokratis, dan keuntungan-keuntungan dari sumber alam. Para politikus Jakarta dan daerah akan berbagi bagian besar dari pendapatan itu, bersama-sama

dengan mitra-mitra bisnis dan rekanan-rekanan militer yang melindungi mereka. Yang diincar oleh pejabat-pejabat Jakarta dan daerah sebagai imbalan untuk mendukung kabupaten-kabupaten baru dan para calon pemimpin mereka adalah upeti atau jatah, kerja sama bisnis, dan konstituensi-konstituensi politis yang bisa diandalkan pada pemilu berikutnya. Pemilu-pemilu kompetitif dan permintaan-permintaan yang tidak disensor terhadap kontrol publik lebih besar terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan adalah intisari daripada demokrasi yang dikembangkan dalam pemerintahan patrimonial yang sekarang dipegang oleh apa yang disebut 'raja-raja kecil' daerah. Bupati-bupati yang baru saja diberi kekuasaan itu memindahkan struktur otoriter yang tertambat pada KKN ini dari Jakarta ke kabupaten-kabupaten (H. Schulte Nordholt 2003; Hadiz 2003a). Proses 'tangkapan elit' ini barangkali lebih merupakan *dark side of autocracy* yang sudah sekian lama menghantui Indonesia daripada *the dark side of democracy* sebagaimana diistilahkan oleh Michael Mann (2005).<sup>7</sup>

Target pembahasan saya di bawah ini meliputi empat masalah pokok. Yang pertama, saya membahas kebangkitan dan transformasi beberapa kelompok etno-religius yang berusaha mengendalikan Kabupaten Poso.<sup>8</sup> Identitas etnis, yang dikonsolidasikan melalui pengaruh-pengaruh Belanda dan difosilkan secara publik ketika era Orde Baru, bergerak dengan konstan bersama dengan berbagai kesempatan yang terkait dengan pasar global, birokrasi regional, dan ekonomi informal. Konstelasi etno-religius ini secara historis juga berkembang berkaitan dengan visi-visi kolonial dan pascakolonial menyangkut status 'pribumi' dan 'pendatang'. Situasi di Poso karenanya terlihat begitu berbeda dengan apa yang digambarkan oleh Kipp (1993) mengenai suku Karo di Sumatera Utara, tempat identitas religius dan etnis menjadi begitu tidak terkait sama sekali di era Orde Baru.

Kedua, saya akan menggambarkan bagaimana preseden KKN keluarga Suharto juga terealisasi di Poso. Sementara buku-buku literatur dunia mengenai

---

<sup>7</sup> Saya berterima kasih pada Gerry van Klinken yang menyarankan perbandingan ini. Ini juga senada dengan apa yang disebut 'zone tirani yang terfragmentasi' oleh Tilly (2003:43).

<sup>8</sup> Istilah 'etno-religius' itu menunjukkan di mana identitas-identitas etnis dan religius biasanya bersifat tumpang tindih dan tidak mudah dilepaskan dari satu sama lain jika berkaitan dengan sebagian besar persepsi lokal atau perilaku interreaksional. Contoh-contoh, yang akan diuraikan di bawah, meliputi Pamona yang Protestan dan Bungku yang Muslim.

kroni kapitalisme di Asia Tenggara memfokuskan pembahasan pada struktur ekonomi makro dan elit nasional (I. Brown 1997; Robertson-Snape 1999; H. Schulte Nordholt 1996; White 2004; Winters 1996; Yoshihara 1988), di sini fokusnya adalah bupati, jaringan bisnisnya, dan reaksi-reaksi populer atas berbagai aktivitas mereka. Kabupaten Poso menggambarkan bagaimana lembaga pemerintahan dan praktik-praktik ilegal bisa saling mendukung sehingga memberi inspirasi para pejabat yang berusaha keras memperoleh kekuasaan tanpa peduli berapa pun biaya sosial yang mesti mereka bayar. Rezim Poso mengulang kembali cara praktik-praktik Suharto yang tidak sah dan bisa terlindung oleh metafor kekeluargaan 'Bapakisme', ketika seorang Bapak yang baik pasti akan mencukupi kebutuhan keluarga dengan baik (Saya Shiraishi 1997). Para pemimpin Poso yang paling sukses diakhir masa Orde Baru adalah umat Muslim Sulawesi yang mengklaim bahwa baik peran Muhammadiyah maupun etnis pribumi merupakan patron yang dibentuk oleh aktivitas-aktivitas mereka yang bisa memberi keuntungan pribadi.

Ketiga, saya mendokumentasikan bagaimana kejahatan di Poso merupakan katalisator perubahan rezim di tingkat kabupaten mulai dari jaringan etnis Tojo hingga jaringan Bungku. Kedua bupati dari suku pribumi, Tojo dan Bungku, yang bisa dilacak kembali kiprahnya dalam politik komersial masa pra-kolonial (Atkinson 1989; Velthoen 1997), yang merupakan preseden historis dari munculnya 'kerajaan kecil' akibat desentralisasi. Secara historis, ekonomi politis 'negara kecil' seperti itu biasanya tidak stabil kondisinya karena hanya berbasis 'perdagangan dan penyerbuan pasar' yang kompetitif. Namun, solidaritas awal pemerintahan Bungku yang akhirnya meneng telah menjadi penyebab ditolaknya 'Bungkuisme' oleh kelompok-kelompok Muslim yang lain. Korupsi kabupaten pun merambah, tidak lagi sekadar secara ilegal dan rutin menangguk dana yang diperuntukkan bagi layanan pemerintah, namun juga merambah ke penyalahgunaan dana kemanusiaan bagi para korban konflik Poso. Siapnya militer pascakekerasan Poso memberi peluang bisnis tambahan bagi para pejabat.

Keempat, saya mengamati para bupati sukses melakukan pemekaran untuk meniadakan transfer kekuasaan di akhir masa jabatan mereka. Berbagai debat politik maupun etno-religius melingkupi Kabupaten Morowali dan Tojo Una-Una yang baru saja terbentuk, dan juga berbagai proposal untuk Provinsi Sulawesi Timur. Melalui realisasi 'model' kabupaten dan provinsi yang baru inilah kelompok-kelompok dan para pemimpin yang ambisius itu berharap bisa makmur melalui

aneka bisnis ekstraksi sumber daya alam. Sebagai kontras, kaum minoritas Protestan mengajukan kabupaten baru di tanah kelahiran mereka dengan kemungkinan diterima yang sangat kecil.

Dengan angka migrasi penduduk yang tinggi selama rezim Suharto, penduduk Sulawesi Tengah lama-kelamaan tidak terlalu terbelakang lagi dan tidak hanya bergayut dengan jaringan-jaringan etnis dan keagamaan di wilayah tertentu namun mulai mengacu ke wilayah populasi yang lebih besar. Ketika Jakarta menempatkan seorang gubernur atau bupati nonpribumi beragama Kristen dan ditugaskan untuk masa jabatan 1970 hingga awal tahun 1980-an, kaum perkotaan yang beragama Islam merasa betapa mereka adalah putra daerah yang tertekan. Maka, pada akhir tahun 1990-an, politik nasional ganti memihak mereka. Para politisi Golkar dengan dukungan ICMI membangun konstitusi patron yang berbasis kekeluargaan dengan garis politik yang beridentitas Islam.<sup>9</sup> Migrasi nasional tampaknya membawa keuntungan demografis tersendiri bagi Poso yaitu, umat Islam jadi mayoritas sehingga para politisi Muslim pada tahun 1998 secara strategis bisa menggalang suara dalam kompetisi menyangkut agama. Kekerasan yang kemudian mengikuti kembali memecah-belah teritorial Poso dan masyarakat menjadi kelompok-kelompok suku dan agama yang berbeda-beda di Kabupaten Poso, karena orang-orang Protestan naik ke wilayah pegunungan dan berpusat di kota misi Tentena, sementara itu penduduk Muslim memilih wilayah pesisir, dan terpusat di Kota Poso. Melihat peluang dalam hukum otonomi daerah, para politisi Islam kemudian melobi, minta diberi kabupaten-kabupaten baru ketika masa jabatan mereka habis, sambil menjanjikan lapangan kerja dan perkembangan bisnis bagi kelompok etnis konstituen mereka sendiri. Sejauh ini, kabupaten bentukan baru seperti Kabupaten Morowali (pusat suku Bungku) dan Tojo Una-Una (terpusat khusus untuk suku Tojo), dan calon Provinsi Sulawesi Timur harus menggalang demonstrasi dan perjuangan yang intensif, bukan sekadar menciptakan ketegangan regional yang sepele.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> ICMI adalah singkatan dari Ikatan Cendekiawan Muslim se-Indonesia. Lihat Hefner (1993). Golkar adalah organisasi profesi di mana semua pegawai negeri menjadi anggotanya secara otomatis, tetapi ia berfungsi sebagai partai politik korporatis dengan hak-hak istimewa di bawah pemerintahan Suharto.

<sup>10</sup> Konflik kekerasan juga terjadi pada bulan September 2003, Oktober 2004, dan April 2005 selama proses pemekaran di provinsi baru Sulawesi Barat ketika beberapa orang Muslim menggugat dimasukkannya desa-desa mereka ke dalam kabupaten-kabupaten mayoritas Protestan; lihat International Crisis Group (2005).

*Terbentuknya konstelasi etnis dan agama di Poso*

Seperti apa identitas sosial ganda seseorang – termasuk jenis kelamin, masyarakat, kesukuan, agama, atau golongan jadi semakin tampak karena secara resmi akan mendukung dan menjadi kemudahan untuk terjun dalam perekonomian lokal. Proses desentralisasi Indonesia memperkenalkan aneka peluang baru yang selektif bagi beberapa kelompok etnis meskipun kepesatan dan mobilisasi mereka bisa lebih dipahami dengan baik sebagai bagian dari sejarah yang lebih panjang. Di peralihan abad ke-20, kebanyakan penduduk Sulawesi mengikuti tradisi kosmologi setempat dan agama-agama asing para pendatang tidak terlalu mengganggu kemurniannya. Identitas kebanyakan kelompok pribumi biasanya didasari oleh ikatan kekerabatan dan klaim atas tanah leluhur mereka (Aragon 2000). Namun, bagaimanapun, para pendatang, agama-agama dunia, dan pengendalian angka populasi oleh pemerintah secara resmi telah mengembangkan kategori-kategori berdasar kesukuan, sebagaimana para pejabat di masa kolonial melandasinya terutama dengan konversi agama. Berbagai akibat tekanan pemerintah dan agama tersebut telah diterapkan kembali oleh pemerintah dewasa ini dengan pencantuman kategori etnis dan penyebutan nama agama dalam KTP seluruh penduduk Indonesia.

Kategori-kategori zaman penjajahan Belanda mengenai penduduk asli 'kelahiran setempat' dan 'pemukim' asing juga menjadi penanda identitas keagamaan dan etnis dalam masa pascakolonial Indonesia, sebagaimana dulu orang-orang Belgia memberi label identitas rasial di Afrika Tengah (Mamdani 2001a, 2001b).<sup>11</sup> Meskipun rezim kolonial Belanda menciptakan dan pilih kasih pada penduduk asli yang beragama Protestan di belahan timur Indonesia, migrasi domestik maupun kekuatan politis Muslim meningkat selama akhir rezim Suharto. Pendapat-pendapat Muslim dan Kristen mengenai legitimasi relatif antara pendatang dan pribumi ternyata sangat berbeda-beda, dan pendapat tersebut semakin sering didukung oleh jaringan keagamaan yang luas. Bersamaan dengan semakin tingginya persaingan

---

<sup>11</sup> Saya menggunakan istilah 'kelahiran setempat' dan 'pribumi' di sini dengan menyadari bahwa kedua istilah itu adalah dibuat-buat, terus berubah-ubah, dan secara politis patut dipersoalkan. Keduanya mengkonotasikan gagasan-gagasan yang bervariasi, misalnya: 'orang asli', pribumi, penduduk sekarang, kelompok-kelompok terisolasi yang baru saja dikontak, dan keturunan orang-orang lokal yang diuraikan dalam catatan-catatan orang Eropa pertama yang tidak mempunyai asal-usul lain yang diketahui.



bisnis dan kepemilikan tanah di Poso, kerangka interpretif berbagai permasalahan ekonomi beralih dari frustrasi lokal menjadi agenda religius yang lebih luas. Pribumi versus pendatang *overlap* dengan penduduk Kristen versus Muslim dan menjadi semakin meruncing sebelum dan selama terjadinya kekerasan kolektif di Poso, Ambon, dan Maluku Utara. Sekali kekerasan dikaitkan dengan masalah keagamaan, pasukan polisi dan tentara maupun para pemuda yang bekerja sebagai buruh bersatu dan bergabung dalam tindak kekerasan dalam suatu kerangka 'membela agama'.

Para pejabat kolonial Belanda memperkenalkan agama Protestan sebagai kepercayaan yang benar yang cocok untuk para penduduk asli Sulawesi pedalaman yang belum tersentuh ajaran Islam yang dibawa oleh para pendatang Arab dan Melayu pada waktu itu. Sebaliknya, kelompok-kelompok masyarakat pesisir Sulawesi yang campur aduk yang telah memeluk agama Islam mengklaim bahwa mereka adalah putra daerah asli yang Muslim dan karenanya bebas berpindah-pindah ke manapun di seluruh kepulauan Sulawesi dalam rangka berdagang, sementara orang-orang Protestan terikat oleh agama dari Barat dan pada para tuan penjahat mereka. Kedua rasionalisasi mengenai agama mana yang lebih asli bisa dirunut dengan mempelajari data historis mengenai penyebaran penduduk dan agama di kepulauan Indonesia. Karenanya, bukannya 'para korban' yang akhirnya berubah jadi 'pembunuh' seperti kasus yang terjadi di Rwanda, umat Islam maupun Kristen di Indonesia telah memandang diri mereka sebagai 'korban' dan karenanya saling berusaha membalas dendam sebagaimana yang terjadi dalam berbagai fase konflik di Poso dan Maluku. Ketika konflik-konflik ini semakin memuncak, mereka justru melakukannya karena pihak yang diserang akan bisa mengundang bantuan dana, persenjataan, dukungan militer dan agen, atau milisi dari berbagai jaringan keagamaan dari daerah lain atau antarpulau yang menganggap konflik-konflik lokal itu sebagai konflik yang lebih besar dan berskala nasional atau bahkan universal (lihat Aragon 2005).

Karena garis pantai Sulawesi Tengah sangat landai dan menjorok ke pegunungan, biasanya para pedagang Islam bermukim beberapa kilometer dari pantai (Adriani dan Kruyt 1950: vol.2). Selain para pedagang Cina, para pendatang ke Sulawesi Tengah sebelum masa kolonial kebanyakan para pedagang Islam, dan banyak sekali yang menikah dengan para wanita pribumi. Kelompok-

kelompok penduduk asli di wilayah pesisir di wilayah Poso yang akhirnya menjadi Islam adalah Tojo, Bungku, dan Togian. Para pendatang yang juga Muslim antara lain dari Gorontalo, Bugis, Makassar, Mandar, Kaili, dan orang Jawa. Para pendatang zaman dulu membentuk kelas elit bisnis di Kota Poso, sementara para pendatang sesudahnya kebanyakan diasumsikan sebagai kaum buruh. Setelah reformasi birokrasi Orde Baru pada tahun 1970-an, para pendatang Muslim, biasanya orang Jawa, Gorontalo, atau Bugis, ditugaskan di sana sebagai pegawai negeri. Selama beberapa dekade yang silam, terutama ketika jalan layang Trans-Sulawesi sampai ke Poso sekitar tahun 1980-an, banyak sekali petani pendatang dari Sulawesi Selatan memasuki wilayah ini untuk mencari tanah untuk budidaya tanaman perdagangan.

Orang-orang pegunungan Sulawesi, yang dianggap penyembah berhala dan layak untuk diinjili dengan agama Protestan oleh orang Eropa waktu dulu, dibagikan menurut bahasa dan kemudian disatukan oleh para penulis kolonial sebagai aneka macam 'Toraja' (Adriani dan Kruyt 1950; Aragon 2000; Kaudern 1925; Kruyt 1938). Identitas etnis yang muncul selama masa kolonial di wilayah Poso meliputi kaum Protestan Pamona, Mori, Napu, Besoa, dan Bada. Para pemeluk Protestan lainnya, termasuk Minahasa dari Sulawesi Utara dan Sa'dan dan Toraja dari Sulawesi Selatan dikirim ke wilayah ini sebagai guru dan penyebar agama. Hingga akhir Orde Baru, ketika perpindahan penduduk membawa keseimbangan demografis yang menguntungkan pihak Muslim, komunitas Protestan Pamona berusaha memiliki jumlah perwakilan politis yang signifikan di Kabupaten Poso.

Kebanyakan penduduk Kabupaten Poso adalah Muslim, kategori agama mayoritas nasional yang tak ditandai, atau Protestan, kategori agama mereka yang tak ditandai yang tinggal di wilayah pegunungan. Namun ada pula persentase kecil pendatang yang beragama Katolik, Hindu, atau Buddha. Baik agama maupun lamanya tinggal di suatu wilayah bisa dipakai untuk memperkecilkan perbedaan antarpribadi yang berdasarkan salah satu kriteria tersebut. Kaum Protestan dari Pamona dan kaum Muslim dari Tojo sebenarnya bicara dalam bahasa yang nyaris sama dan bisa menganggap diri mereka lebih mirip dibanding Muslim Tojo dengan para pendatang dari Bugis (atau Jawa). Sebaliknya, orang Tojo yang sadar akan dirinya menganggap orang-orang lain yang beragama Islam lebih mirip dengan mereka dibanding mereka yang non-Muslim.

Pertentangan antara status pribumi dan pendatang di Sulawesi merupakan kategori yang relatif yang bisa diukur dengan waktu dan ruang, yang berarti lamanya tinggal dan jarak dari kampung halaman. Kenyataannya, keluarga pendatang dari Arab atau Melayu yang beragama Islam bisa duluan menjadi penduduk Muslim Kota Poso dibanding keluarga-keluarga Protestan dari wilayah pegunungan. Lebih-lebih, kelompok-kelompok penduduk asli yang hidup di pesisir menjadi Muslim karena beralih agama atau karena pernikahan dengan para pedagang Islam zaman dulu, terutama dengan orang-orang Bugis yang menjunjung tinggi integrasi ini lewat karya seni. Perjuangan untuk menguasai berbagai sumber daya di antara penduduk yang sudah lama di situ dan yang datang belakangan, yang identitas etnisnya juga dipengaruhi oleh agama yang dipeluknya, menjadi pencetus konflik Poso padahal perbedaan ideologi mereka tadinya lebih longgar dan tidak terlalu Mesianis.

Sepuluh tahun yang lalu kebanyakan antropolog mengalihkan fokus pada aspek-aspek konstruksi, politis, dan kontekstual etnis.<sup>12</sup> Para pakar Indonesia menolak konsep 'primordialis' atau 'esensialis' dalam etnisitas karena pandangan khas dan monolitik itu berasal dari etnografi zaman kolonial dan kemudian didengungkan kembali oleh pemerintahan Orde Baru dalam berbagai program budayanya. Yang muncul di tempat mereka, terutama kalau mengikuti buku Pemberton (1994) tentang pandangannya mengenai 'Jawa', merupakan sebuah pandangan mengenai etnisitas sebagai sesuatu yang selalu artifisial karena selalu dibentuk oleh aparat negara yang sedang berkuasa. Untuk Sulawesi Tengah, Schrauwers (2000) menyatakan argumennya mengenai suku Pamona yang merupakan amalgam pascakolonial dari komunitas dataran tinggi zaman prakolonial dari sekitar Danau Poso.

Meskipun demikian, 'struktur peluang' baru telah berkontur lebih etnis sekarang ini, berbeda sejak akhir pemerintahan Orde Baru. Sebagai contoh, orang-orang Jawa biasanya tidak berusaha bermigrasi, namun rezim Suharto bisa membawa mereka ke Sulawesi Tengah dalam jumlah yang banyak, mula-mula dalam kapasitas sebagai transmigran untuk membuka persawahan tanah basah, dan kedua sebagai

---

<sup>12</sup> Sebuah disertasi yang sangat bagus mengenai identitas-identitas yang 'acak-acakan' dan selalu berubah-ubah di Luwu, Sulawesi adalah tulisan Roth (2003).

pegawai negeri yang ditunjuk oleh Jakarta.<sup>13</sup> Dalam kasus yang pertama, dengan alasan kalau tetap tinggal di rumah saja mereka tidak bakal punya sumber penghasilan maka mereka tidak punya pilihan selain menjadi 'orang Sulawesi'. Untuk kasus yang kedua, Sulawesi Tengah dianggap sebagai pos yang sulit. Beberapa kepala departemen pada tahun 1980-an secara rutin minta sogokan berupa tiket pesawat pulang-pergi ke Jawa. Para birokrat tersebut sebagai 'orang Jawa tulen', bersikap keras pada Sulawesi Tengah dan penduduk aslinya. Namun, anak-anak mereka ternyata berbeda. Cucu seorang anggota TNI yang bermarkas di Poso tidak bisa bicara dalam bahasa Jawa dan jarang sekali berkunjung ke Jawa. Dia menyebut dirinya orang Poso (To Poso), hanya bisa berbahasa Indonesia dengan teman-temannya yang di antaranya adalah mereka yang Muslim Muhammadiyah dari Tojo, Gorontalo, dan Sulawesi Selatan maupun orang-orang Protestan dari suku Pamona.<sup>14</sup> Kaum pendatang ini sangat berbeda dengan orang Jawa yang digambarkan baik oleh Geertz (1979) maupun Pemberton (1994). Perekonomian global maupun nasional telah membawa efek-efek baru pada strata budaya dan kesadaran etnis.

Pola-pola migrasi Bugis juga mempunyai efek yang memang besar pada Poso. Bugis terkenal pada kecenderungan mereka 'merantau': mengadu nasib dengan bermigrasi agar bisa pulang membawa uang sehingga bisa beli tanah dan meningkatkan status keluarga. Namun di Sulawesi Tengah, seperti di tempat-tempat lain, transmigran Bugis enggan pulang. Gangguan politik di Sulawesi Selatan, kesulitan tanahnya, aneka rintangan status yang disandang, dan upah yang rendah memberi inspirasi banyak orang untuk melakukan migrasi. Berbagai peluang menanti orang Bugis di Sulawesi Tengah termasuk di antaranya proyek-proyek pembangunan yang membutuhkan buruh dari luar, hutan-hutan yang harus ditanami lagi (kadang program jangka panjang), dan banyak pejabat pemerintahan bersedia menjual tanah adat atau tanah konservasi.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Beberapa orang Sulawesi Tengah, baik Muslim maupun Kristen, telah menginterpretasikan transmigrasi sebagai 'Jawanisasi'. Roth (2003) juga melihat hal ini di Sulawesi Selatan.

<sup>14</sup> Robinson (2000) juga mencatat bahwa banyak wanita Jawa yang miskin beremigrasi untuk menjadi pembantu rumah tangga di Timur Tengah, Malaysia, dan Hong Kong.

<sup>15</sup> Aragon 2002. Sebagaimana dicatat oleh Acciaoli (2004), motivasi kultural Bugis untuk bermigrasi tidak sepenuhnya bersifat ekonomis, tetapi terjalin dengan nilai-nilai perilaku dan kosmologis lain yang lebih luas. Tetapi nuansa-nuansa penting itu adalah di luar rentang argumen-argumen yang diketengahkan dalam buku ini.

Lahan lain yang berkaitan dengan ekonomi global, ekologi cokelat, dan belum selesainya pembangunan daerah di Sulawesi merupakan lahan yang terbuka bagi pendatang. Ketika harga cokelat naik dengan dramatis pada tahun 1990-an, para petani Sulawesi Selatan telah terbiasa dengan sistem penanaman yang diajarkan oleh pemerintah, atau teknologi yang sebelumnya pernah mereka transfer dari Sabah. Kebanyakan petani Sulawesi Tengah, sebaliknya, belum begitu mengenal tanaman cokelat. Krisis moneter di Indonesia telah membuat penanaman cokelat untuk ekspor membawa hasil yang lebih besar dibanding kerja upahan pertanian kecil-kecilan. Tiba-tiba, orang-orang pribumi yang diam-diam telah menjual atau kehilangan akses tanah leluhur mereka karena berbagai proses pembangunan menginginkan tanah mereka dikembalikan dan mengganggu para pendatang baru yang telah memperoleh keuntungan ditempat mereka.

Namun, apa yang menurut orang, misalnya orang Bugis atau para pendatang sebagai agresi atau keserakahan akan tanah bagi pihak lain ternyata dianggap sebagai usaha kerja keras yang patut dipuji karena dan didukung pemerintah karena menunjang sektor ekspor pertanian nasional yang tengah naik daun. Dalam pergerakan global ekonomi, transmigrasi, dan politik Orde Baru, orang Jawa bukan 'orang rumah' lagi. Demikian pula orang Bugis, mengikuti peluang ekonomi dan jalan baru, sering berpindah-pindah atas kemauan sendiri karena alasan tetap. Kedua diaspora populasi itu menjaga konstituensi etnis yang kuat 'di rumah' dan bersedia membela serta melobikan mereka ketika konflik kekerasan terjadi pasca pemerintahan Suharto (Robinson 2002).

Sebaliknya, suku Pamona ('Pembicara Bare'e) adalah para petani penggarap ketika pemerintah Hindia Belanda mulai memikirkan masyarakat mereka pada tahun 1905. Misi Belanda membuat mereka menyediakan berbagai peluang pendidikan dan berbagai jasa pelayanan bagi masyarakat lokal maupun pegawai kementerian, namun tidak bagi para pengusaha yang tetap dipegang oleh orang-orang Melayu keturunan Arab dan Cina. Para 'Pembicara Bare'e' hidup di wilayah pesisir Tojo, timur Kota Poso, dulunya juga sering disebut Pamona, dan banyak yang kawin dengan orang Bugis dan Gorontalo dan pada umumnya memeluk agama Islam. Pada tahun 1990-an kebanyakan membuang label etnis Pamona yang punya konotasi Protestan dan mulai dengan sadar menyebut diri mereka

sendiri sebagai orang-orang Tojo.<sup>16</sup> Asosiasi suku Tojo, Bungku, Gorontalo, dan Bugis di kota-kota besar menunjukkan kesadaran etnis multi-daerah yang muncul karena berbagai ekspansi lokal berkat peluang politik.

Para pemimpin Islam menggalang gerakan antikolonial dan mereka merasa bahwa kewiraswastaan mereka berjasa besar pada pembangunan Sulawesi Tengah sekarang ini. Sebagai bagian dari mayoritas Islam di Indonesia, dan sejak tahun 1990 sebagai mayoritas penduduk di wilayah Kabupaten Poso sendiri, maka mereka berpendapat bahwa mereka berhak tinggal di kabupaten manapun dan mengendalikan peluang bisnis dan politiknya.<sup>17</sup> Skenario yang terakhir inilah yang terjadi ketika tindak kekerasan di Kabupaten Poso mulai dan keluarga-keluarga politis yang digambarkan di bawah ini mengambil alih kekuasaan. Selama tahun 1980-an dan 1990-an, ada tambahan kira-kira 90.000 orang transmigran dari Jawa, Bali, dan Nusa Tenggara, dan barangkali pendatang yang hampir sama jumlahnya yang merupakan sukarelawan Muslim yaitu orang-orang Bugis, Makassar, dan Mandar dari Sulawesi Selatan. Pada tahun 1998, lebih dari 60 % penduduk Kabupaten Poso, kurang-lebih 350.000 orang, terdaftar beragama Islam sementara kurang dari 36 % tercatat beragama Protestan (Arianto Sangaji 2003:13)

Jadi, selain korupsi para birokrat, banyak faktor di antaranya kesenjangan etnis, pola migrasi penduduk, alienasi wilayah, perubahan dalam pasar global untuk tanaman komoditas, keberpihakan agama, dan berita di media berperan besar membentuk ketidakpercayaan komunal di wilayah Indonesia bagian timur seperti di Poso (Aragon 2001, 2005). Kesebalan pada ketidakadilan masa lalu dikembangkan selama kampanye pemilu tahun 1999. Dengan kesuksesan Golkar

---

<sup>16</sup> Pada tahun 2004 saya melacak dokumentasi kearsipan tentang pergeseran identitas ini di Museum Sulawesi Tengah. Sebuah peta dinding 'Kelompok-kelompok Etnis Sulawesi Tengah', yang dipasang pada pertengahan tahun 1980-an, hanya mencantumkan kelompok-kelompok Pamona, Lore, Mori, dan Bungku di kawasan Poso. Daerah etnis yang sekarang disebut Tojo masih diidentifikasi di bawah label Pamona. Para pendatang dari Bugis, Gorontalo, Jawa, Minahasa, dan lain-lainnya – sekarang menjadi penduduk yang kuat di kawasan itu – tidak ada dalam peta itu, yang dengan demikian menghapuskan realita-realita politik dan kultural provinsi itu.

<sup>17</sup> Mindanao adalah sebuah kasus pembandingan yang bagus karena ia menyodorkan sebuah cermin bagi etnis, nativitas, dan dinamika politis religius nasional Poso. Di Filipina yang mayoritas Kristen, minoritas Muslim yang diidentifikasi sebagai penduduk asli Mindanao sebagaimana diuraikan pada saya bagaimana mereka tidak suka secara demografis diungguli oleh para pendatang Kristen yang mengincar tanah subur. Sebaliknya, orang-orang Kristen memberitahu saya bahwa para pendatang itu mestinya tidak dipersalahkan karena tanah itu dulu 'disia-siakan' oleh kelompok-kelompok Muslim yang hidup dengan berdagang dan bukan dengan bertani yang 'lebih produktif'.

yang tidak lagi otomatis, para calon perlu memikat sponsor-sponsor yang kaya raya dan dukungan massa. Dengan memainkan kartu politik identitas keagamaan di kalangan konstituensi etnis yang sensitif bisa menggalang suara yang banyak, sekaligus kekerasan yang tidak terkendali.

### *Urusan keluarga: tampilnya Tojo*

George Junus Aditjondro (2003, 2004a) dan rekan-rekannya aktivis LSM Sulawesi Tengah, termasuk Harley (2004) dan Arianto Sangaji (2003), mengisyaratkan bahwa kekerasan secara sengaja diprovokasi oleh para pemimpin Kabupaten Poso yang masih menjabat untuk mencadarkan dan memfasilitasi praktik-praktik pemerintahan mereka yang korup. Para penyelidik pro-pembaharuan ini telah melakukan penelitian yang signifikan mengenai aspek-aspek yang kurang menyenangkan dari aktivitas-aktivitas finansial para politikus Sulawesi. Tetapi korupsi kabupaten di Indonesia tidak terbatas di daerah-daerah yang menjadi korban kekerasan kolektif. Andaikata politik patrimonial dan *rent capitalism* menjadi kondisi yang memadai untuk memicu konflik-konflik pasca-Suharto, kebanyakan kabupaten di Indonesia pasti sudah mengikuti kasus-kasus yang sudah lama dikenal.<sup>18</sup> Yang terjadi ternyata tidak demikian. Lebih tepat lagi, situasi dan kondisi lain yang mempengaruhi hubungan-hubungan kelompok dibutuhkan untuk mempromosikan tindak kekerasan. Terlepas dari peringatan-peringatan itu, politik korupsi institusional adalah bagian tak terhindarkan dari kemunculan maupun pelestarian konflik Poso.

Praktik-praktik suap dan nepotisme Bupati Poso, dari zaman Suharto sampai pasca-Suharto, lebih mengungkapkan kontinuitas daripada perubahan radikal. Bupati selama sepuluh tahun sebelum konflik Poso berkuasa untuk maksimum dua masa jabatan (1989-1994, 1994-1999). Lahir di Kota Poso selama Pendudukan Jepang, ia mengidentifikasi diri secara etnis sebagai orang Tojo. Tojo adalah nama tempat bagi sebuah kerajaan muslim zaman penjajahan (Atkinson 1989; Kruyt 1930), dan sekarang merupakan sebuah daerah pantai di timur Kota Poso yang dipengaruhi oleh para pendatang Bugis dan Gorontalo. Dialek Tojo dan Pamona nyaris identik

---

<sup>18</sup> Dalam sebuah contoh yang sangat mencolok mata mengenai ekspose judicial, praktis seluruh DPRD Sumatera Barat dijatuhi hukuman di Padang, sebuah daerah yang relatif bebas konflik, karena tuduhan menyelewengkan Rp 6,4 miliar dari anggaran provinsi 2002 (Jakarta Post 18-5-2004).

(Noorduyn 1991) meskipun, dalam dua puluh tahun terakhir ini, kategori-kategori itu berkembang menjadi identitas-identitas etnis, yang dibedakan oleh lokasi pantai versus pedalaman dan peralihan ke agama Islam serta Protestan.

Bupati Tojo berafiliasi dengan organisasi muslim terbesar kedua di Indonesia, Muhammadiyah, yang terkenal dengan sikapnya yang relatif modernis dan taat. Ia mengembangkan kariernya sebagai seorang aktivis Golkar yang penuh semangat sejak awal tahun 1970-an, bagian dari respons muslim 'putra daerah' terhadap dominasi birokratis Kristen di provinsi itu. Mulai akhir 1980-an ia mengkonsolidasikan otoritas di antara sesama etnis Tojo dan juga di antara komunitas-komunitas pendatang muslim di Poso dengan jalan menjadi ketua ICMI cabang Kabupaten Poso. Dengan jalan itu ia menjadi pemimpin komunitas pekerja pendatang 'lama' Kota Poso dari Gorontalo maupun para pendatang muslim 'baru' dari Jawa dan Sulawesi Selatan.

Aliansi segitiga mantan bupati dengan ICMI, Muhammadiyah dan Golkar, yang semuanya disukai oleh wakil presiden terakhir Suharto dan penggantinya, B.J. Habibie, adalah sebuah paket politik kuat untuk akhir tahun 1980-an dan 1990-an.<sup>19</sup> Tren di antara para pegawai negeri yang ambisius ini mengejawantahkan tampilnya Muslim modernis secara politis ke pucuk pimpinan, terlepas dari fakta bahwa, secara historis, politik partai di Indonesia lebih terkait dengan pembagian sumber-sumber daripada dengan komitmen-komitmen kuat pada isu-isu ideologis yang mudah diperdebatkan (H. Schulte Nordholt 2003). Tetapi barangkali justru deklarasi ini tentang 'kemurnian' saleh – yang merupakan tambahan bagi imbalan-imbalan yang mempunyai daya tarik lebih umum melalui afiliasi dengan Partai Golkar yang sebelumnya bersifat nasionalis itu – menjadi elemen baru dalam konflik-konflik yang terpolarisasi menurut agama di Indonesia pasca-Suharto. Golkar sendiri terpecah menjadi faksi-faksi, dengan Golkar sayap Habibie menjadi sekutu Partai Persatuan Pembangunan (Malley 1999; O'Rourke 2002:344).

---

<sup>19</sup> Pada tahun 1990-an, orang-orang Arab yang berasal dari Hadramaut dan menyatakan diri keturunan Nabi Muhammad menjadi semakin berpengaruh di kalangan atas pemerintahan (Mona Abasa 2004). Tinggal di lingkungan-lingkungan Yaman di Jakarta, mereka menjalin hubungan bisnis dengan Presiden Suharto, Wakil Presiden Habibie, dan jenderal-jenderal 'Hijau' atau promuslim. Preferensi Habibie bagi Harmoko agar memimpin Golkar mencerminkan aktivisme Golkar yang semakin promuslim (lihat Hefner 2000). Meskipun gagasan di belakang ICMI itu adalah untuk menciptakan sebuah *think tank* untuk menandingi *think-tank* lebih lama yang dipimpin oleh orang-orang Kristen, cabang-cabang ICMI di provinsi-provinsi seperti Sulawesi lebih merupakan organisasi-organisasi promuslim.



Faksionalisasi nasional terhadap Golkar ini mempengaruhi politik kabupaten-kabupaten Sulawesi pada tahun 1998.

Sebelum kekerasan Poso, atau bahkan kesuksesan 'paket aliansi segitiga' itu, korupsi sudah mengakar kuat dalam birokrasi Sulawesi Tengah di antara para pegawai negeri baik Muslim maupun Protestan. Pada tahun 1980-an, Suharto dan keluarganya menjadi model pengayaan pribadi yang dijadikan teladan dari tingkat gubernur sampai kabupaten (George Junus Aditjondro 2003:xxviii). Untuk memenangkan kedudukan bupati pertamanya pada tahun 1989, kandidat Tojo itu konon membayar Gubernur Sulawesi Tengah sebesar Rp 250 juta untuk mengamankan penunjukan itu (Harley 2004). Untuk memenangkan masa jabatan kedua, ia konon membayar Rp 350 juta pada gubernur yang sama, plus suap pada staf Departemen Dalam Negeri, yang akan memfinalkan seleksi itu, dan pada anggota-anggota DPRD I yang perlu mendukung nominasinya ke gubernur. Mengapa upaya memenangkan posisi bupati itu begitu mahal?

Setelah memegang jabatan itu, bupati menugaskan istrinya untuk mewakili semua pegawai negeri kabupaten (Wakil Sekretaris Korpri Kabupaten Poso). Kemudian si istri dipromosikan menjadi Kepala Bagian Kepegawaian, dan diberi kekuasaan mengangkat, mempromosikan dan memecat semua pegawai. Dalam kapasitas itu sang istri bisa menerima sogokan dari orang-orang yang mencari posisi birokratis yang menguntungkan.

Anggota lain dari keluarga si istri diberi kontrak untuk membuat Kartu Tanda Penduduk. Di luar tugas rutin memantau para pendatang baru ke kabupaten itu, KTP, yang memuat nama, desa, dan agama (tetapi etnisitas tidak) memainkan dua peranan penting dalam tindak kekerasan Poso. Pertama, KTP diperiksa oleh kelompok-kelompok laskar yang melakukan *sweeping* terhadap kendaraan-kendaraan dan jalan-jalan lingkungan untuk mencari musuh-musuh agama. Kedua, banyak KTP baru jadi dibutuhkan setelah kesepakatan damai Malino tahun 2001. Anggota-anggota milisi, orang-orang yang tergusur, dan pendatang yang tidak memiliki dokumentasi kemudian berusaha mendapatkan tanda kependudukan resmi di desa-desa tertentu, entah demi keamanan atau untuk mengincar jatah pembagian tanah atau bantuan kemanusiaan.

Adik lelaki bupati dijadikan Kepala Bagian Pembangunan, dan ditugaskan membangun sekolah-sekolah madrasah tsanawiyah modernis.<sup>20</sup> Anggota-anggota keluarga lain diundang untuk ikut dalam tender kontrak-kontrak yang sangat menggiurkan bagi proyek-proyek kabupaten seperti pembangunan jalan-jalan. Pegawai negeri atau polisi yang tidak bekerja sama dengan program nepotisme ini dipindah atau diturunkan pangkatnya. Sebagian besar tanpa banyak pikir menerima hadiah-hadiah yang disodorkan untuk bekerja sama.

Administrasi bupati bekerja sama dengan beberapa kroni pengusaha nonkerabat yang dihadaahi proyek-proyek pembangunan yang terkenal dengan istilah 'proyek 10 atau 20 persen' (George Junus Aditjondro 2003:xxxiii; Harley 2004). Beberapa mitra berasal dari elit Poso Arab atau Cina yang lebih tua. Yang lain adalah anggota-anggota DPRD provinsi atau kabupaten. Para politikus itu seringkali menjual kontrak-kontrak pembangunan pada para subkontraktor. Perlengkapan dari Departemen Pekerjaan Umum disediakan atau dijual pada kontraktor-kontraktor favorit. Akibatnya, banyak proyek jalan, jembatan, dan air bersih kabupaten tidak rampung dibangun, atau rampung dibangun tetapi dengan semen dan bahan-bahan di bawah spesifikasi.

Saya mengamati infrastruktur yang dibangun dengan buruk dan yang terkait dengan korupsi di Sulawesi Tengah itu sejak pertengahan 1980-an. Kebanyakan penduduk kota mengetahui 'biaya-biaya transaksi' untuk proyek-proyek lokal, meskipun mereka mungkin tidak mengetahui detail-detilnya yang persis atau seberapa jauh rentang mismanajemennya. Aktivitas-aktivitas seperti itu dikatakan 'tidak baik', tetapi mereka juga diterima sebagai 'bisnis biasa saja'. Model nasional untuk pemangkasan kontrak seperti ini sudah dipakai sejak lama, dengan simbol istri Suharto, Ibu Tien, yang terkenal dengan julukan 'Ibu Tien Persen', atau kadang-kadang 'Ibu Lima Puluh Persen'.<sup>21</sup>

Pengucuran uang yang paling tidak nalar yang terungkap pada awal konflik Poso adalah mismanajemen bupati terhadap Kredit Usaha Tani. Meskipun tujuan program pinjaman itu adalah untuk membantu para petani mengatasi biaya-biaya penanaman musiman yang tinggi, bupati menggunakan dana dari Jakarta itu untuk

---

<sup>20</sup> Si adik ini belakangan dijatuhi hukuman oleh pengadilan karena membuat selebaran yang memfitnah rival-rival Protestan abangnya pada tahun 1998.

<sup>21</sup> Korupsi membuat Presiden Megawati diberi julukan 'Ibu Mega Persen', sementara anak-anak Suharto yang sudah besar dan mitra-mitra bisnisnya hanya melipat-gandakan akses-aksesnya.

membayar para pendukung politisnya. Banyak pendukung dilobikan melalui Partai Daulat Rakyat untuk mendukung pencalonan presidensial Adi Sasono – salah satu menteri Habibie – pada tahun 1999. Diorganisir ke dalam kelompok-kelompok LSM Muslim daerah yang mestinya mengelola dana-dana pinjaman para petani itu, para pendukung itu diawasi oleh mitra-mitra bupati yang juga menarik pungutan dari uang itu (George Junus Aditjondro 2003:xxx-xxxi). Selain itu, daftar para petani miskin yang dilaporkan penuh dengan petani-petani fiktif.

Seorang Minahasa anggota PDI di parlemen kabupaten dibunuh pada tahun 2000 ketika ia mulai mengungkapkan penyimpangan-penyimpangan dana KUT tersebut. Ketika kepala polisi Poso yang berasal dari Jawa menyelidiki kasus itu, ia dipindahkan dari daerah itu atas tuntutan sekelompok mitra-mitra bupati (Aragon 2001:65). Karena kasus itu, bupati yang berasal dari etnis Tojo itu turun tahta, saudara lelakinya dijatuhi hukuman dalam kasus kekerasan Poso 1998, dan keseimbangan kekuasaan etnis bergeser dari Tojo ke Bungku.<sup>22</sup>

### *Tampilnya Bungku dan batas-batas korupsi*

Ketika pemilu 1999 semakin dekat, Bupati Poso yang berasal dari etnis Tojo itu sudah mendekati akhir dari masa jabatannya yang kedua. Fase pertama kekerasan Poso terjadi selama kampanye itu, di mana wakilnya, seorang Protestan kandidat Golkar yang berasal dari etnis Tojo, bersaing dengan calon pengganti yang lebih disukai, seorang Muslim kandidat PPP dari Una-Una. Orang Protestan itu telah diangkat sebagai sekwilda oleh gubernur sebelumnya yang hendak mendidik dia agar menjadi bupati berikutnya. Sebuah selebaran fitnah yang menuduh sekwilda itu dan salah satu dari sponsor-sponsor Protestan dari Pamona merencanakan akan membunuh bupati yang masih menjabat diedarkan ketika pertarungan jalanan Poso pertama terjadi pada 24 Desember 1998. Tulisan pada selebaran itu, yang mengarah pada tuntutan agar kedua orang Protestan itu digantung, ternyata berasal dari saudara lelaki bupati. Menurut laporan, selebaran itu dirancang pada sebuah pertemuan yang dilakukan oleh bupati, yang

---

<sup>22</sup> Ketika program KUT itu diselidiki secara tuntas, ditemukan bahwa pinjaman-pinjaman yang tidak dilunasi mencapai 5,7 miliar (George Junus Aditjondro 2003:xxxv). Salah satu dari para pembunuh anggota parlemen tadi, dibebaskan oleh pengadilan sementara seorang lagi diganjar hukuman empat tahun penjara (S. Sinansari Feip, Darwis Waru, dan Alip Yog Kunandar 2002).

dihadiri oleh mitra-mitra bisnisnya dan seorang pejabat Departemen Agama Kabupaten Poso.<sup>23</sup>

Tuduhan-tuduhan selebaran itu, pertarungan antara faksi-faksi kandidat Muslim dengan kandidat Protestan, dan hasil penyelidikan terhadap selebaran adik bupati tersebut mencoreng reputasi Bupati Tojo yang masih menjabat beserta dua kandidat terkemuka Tojo. Setelah pemilu 1999, ketika mesin Golkar Habibie berkinerja lebih baik di Sulawesi daripada di Jawa, gubernur mencoret kedua calon terkuat itu dari daftar nominasi.<sup>24</sup> Sebagaimana telah diperhitungkan oleh George Junus Aditjondro (2004a), bupati yang akan pensiun beserta keluarganya pindah dengan cepat dan nyaman ke Yogyakarta dengan mobil-mobil mewah dan uang triliunan rupiah dalam bentuk *holdings* yang mencolok mata di Poso, sementara Poso ditinggalkan dan dibiarkan dalam keadaan didera kekerasan yang semakin sengit.

Kandidat-kandidat yang tersisa kemudian memberikan pembayaran pada anggota-anggota parlemen yang akan menyeleksi Bupati Poso yang baru. Pada akhir Oktober 1999, anggota-anggota Partai Golkar dan gubernur yang memperoleh kompensasi besar memasang seorang bupati baru. Laporan-laporan menyatakan bupati baru itu membayarkan uang muka sebesar Rp 5 juta, dan menjanjikan pembayaran tambahan Rp 35 juta pada masing-masing anggota parlemen yang mendukungnya (Rinaldy Damanik 2003:13; *Surya* 10-11-1999). Seorang aktivis kawakan Golkar yang lain, bupati yang baru pernah menjadi Pembantu Rektor di Universitas Tadulako, Palu. Terlepas dari statusnya sebagai orang luar di Poso, pencalonannya mendapatkan dukungan kuat di Palu melalui Himpunan Mahasiswa Islam, yang anggota-anggotanya mengincar posisi sebagai kepala-kepala bagian di Poso. Ia juga menerima dukungan dari para kontraktor bisnis yang dulu bekerja sama dengan bupati lama, didasarkan pada kesediaannya untuk meneruskan hubungan kerja sama yang menguntungkan. Kenyataannya, banyak anggota DPRD kabupaten yang memilih bupati baru itu memiliki perusahaan-perusahaan yang menerima kontrak-kontrak dari kantor bupati (Harley 2004).

---

<sup>23</sup> George Junus Aditjondro 2004a. Belakangan pejabat Departemen Agama itu sibuk mendukung masuknya milisi-milisi Muslim luar ke Poso (International Crisis Group 2004).

<sup>24</sup> Tetapi Muslim Una-Una yang didukung oleh bupati yang sedang menjabat terus mengerahkan pendukung dan pada tahun 2004 berhasil memenangkan kursi bupati kabupaten baru Tojo Una-Una (lihat bawah).

Bupati yang menang itu berasal dari daerah pantai Bungku, lebih dari 200 kilometer tenggara Kota Poso. Para politikus Muslim Bungku, yang merupakan anggota-anggota ICMI dan aktivis-aktivis Golkar di masa rezim terdahulu, kemudian berhasil menguasai beberapa pos kunci Kabupaten Poso, termasuk wakil bupati, kepala transmigrasi, dan ketua DPRD. Mereka juga sukses melobi pembentukan kabupaten baru Morowali yang dilepaskan dari bagian tenggara Kabupaten Poso. Kenyataannya, Morowali adalah salah satu dari kabupaten-kabupaten baru yang diumumkan pada bulan September 1999 di bawah UU Otonomi Daerah Habibie, yang mengisyaratkan dekatnya ikatan-ikatan Muslim Bungku dengan pusat-pusat kekuasaan Jakarta.

Pergeseran Bupati Poso, bersamaan dengan kesuksesan Bungku dalam menguasai Kabupaten Morowali yang baru itu, menggeserkan orang-orang non-Bungku, baik Muslim maupun Kristen. Meskipun beberapa orang Bugis memegang pos penting dalam pemerintahan baru itu, seorang sosiolog Bugis yang berkedudukan di Universitas Tadulako di Palu menggambarkan tren politik baru di Poso sebagai 'Bungkuisme' (Sulaiman Mamar 2001:121). Sebuah lawakan Sulawesi Tengah menyatakan bahwa PBB tidak lagi berarti Persatuan Bangsa-Bangsa, melainkan Persatuan Bungku-Bungku.

Naiknya orang-orang Bungku ini bukannya tanpa latar belakang sejarah, meskipun kejayaan Bungku terjadi 200 tahun yang silam. Vosmaer (1839) menggambarkan daerah itu sebagai sebuah pemukiman dan pusat perdagangan berbenteng yang beroperasi terlepas dari para pedagang Bugis dan Makassar yang mencari tripang yang dikumpulkan oleh para pelaut Bajo (Velthoen 1997; Velthoen dan Acciaioli 1993). Tetapi pada tahun 1850-an keterlibatan Bugis di daerah itu mengarah pada konflik Bungku dengan Sultan Ternate yang menghancurkan pemukiman Bungku. Pedagang-pedagang Bugis kemudian memperoleh pengaruh politis atas Sulawesi bagian timur, termasuk Bungku. Pada awal tahun 1900-an, pemerintah Hindia Belanda mengklasifikasikan Bungku sebagai salah satu *vassal* Ternate, kemudian mengklaimnya sebagai sebuah *holding* Belanda di bawah administrasi dari Makassar pada tahun 1908, dan kemudian dari Manado pada tahun 1924. Bungku tenggelam di abad ke-20, sampai kayu dan sumber-sumber alam yang masih tak tersentuh bisa diambil via jalan-jalan yang baru saja dibangun pada tahun 1980-an. Kemudian para pemimpin Bungku termasuk bakal bupati itu menjadi para politikus provinsi yang sukses dengan jalan membangun

jaringan melalui Golkar dan HMI.

Meskipun beberapa pengamat kekerasan Poso telah berbicara tentang *power-sharing* religius pra-konflik dalam politik kabupaten, kebanyakan bupati pascakolonial adalah orang Muslim dari Sulawesi pantai atau Jawa.<sup>25</sup> Bupati yang berasal dari etnis Bungku itu dijagokan oleh gubernur baru yang berterima kasih atas bantuannya dalam mengerahkan pendukung Golkar dalam kampanye 1999. Gubernur itu memberikan tanggapan terhadap tekanan dari para pemimpin organisasi Muslim Al-Chaira'at di Palu yang menuntut agar seorang etnis Arab dipasang sebagai sekwilda di Poso.<sup>26</sup> Orang Arab itu adalah teman dekat Bupati Poso yang dahulu dan salah seorang iparnya adalah seorang produsen suku cadang senjata Saudi yang mempunyai ikatan bisnis dengan Pindad, pabrik senjata pemerintah yang produk-produknya muncul dalam fase-fase yang kemudian konflik Poso.<sup>27</sup>

Bupati baru Poso sama sekali tidak mau mengusik korupsi yang dilakukan di masa lampau, sementara ia memasang kerabat-kerabatnya sendiri di pos-pos yang menguntungkan. Anak sulungnya memiliki sebuah perusahaan konstruksi, sementara adiknya menggunakan kepemimpinan Kerukunan Keluarga Bungku untuk memfasilitasi operasi-operasi kontrak di Poso (George Junus Aditjondro 2004a; Harley 2004). Salah satu dari kontrak anak-anaknya adalah proyek renovasi dan perluasan bangunan kantor Bupati Poso, barangkali untuk mengantisipasi kantor itu kelak akan menjadi kantor gubernur bagi ayahnya yang tengah mengusulkan pembentukan provinsi baru Sulawesi Timur. Bupati juga menempatkan seorang sepupunya sebagai kepala Kesbang (Kesejahteraan dan Pembangunan) dari Dinas Sosial, salah satu dari saluran-

---

<sup>25</sup> Yang dicatat dengan akurat adalah ketika bupati-bupati Poso di masa lalu orang Muslim, maka sekretaris daerah dan kedudukan-kedudukan eksekutif lain seringkali diberikan pada orang-orang Protestan untuk menciptakan pemerintahan kabupaten yang lebih berimbang daripada yang terjadi mulai 1989. Lihat Suriadi Mappangara (2001) dan Rinaldy Damanik (2003).

<sup>26</sup> Al-Chaira'at (juga ditulis Al-Khaira'at atau Al-Khaerat), yang mengelola jaringan madrasah-madrasah dan sekolah-sekolah Muslim lain yang besar dan populer di Indonesia timur, dirintis oleh seorang pendatang campuran Bugis-Hadramaut, Al-Habib Sayyid Idrus ibn Salim al-Juffrie, yang menetap di Palu pada tahun 1930. Foto-foto bapak pendiri ini dipajang di banyak rumah orang Muslim, dan anak lelaki pendiri ini mengurus markas besar yang tetap berada di Palu.

<sup>27</sup> Para perwira militer Sulawesi mengatakan penggunaan senjata-senjata Pindad dalam serangan-serangan Poso tidak otomatis mengisyaratkan adanya keterlibatan militer secara strategis, dan mengisyaratkan bahwa senjata-senjata seperti itu secara rutin dijual di pasar gelap – bukan pernyataan yang melegakan hati. Beberapa pesan di website Muslim juga menyatakan bahwa mereka bangga menggunakan senjata-senjata selundupan tentara di Poso.

saluran utama untuk dana bantuan konflik Poso. Seorang keponakan mengepalai Dinas Transmigrasi. Mitra-mitra kontraktor ditunjuk sebagai kepala dinas-dinas pemerintah, misalnya kepala dinas pendidikan atau perhubungan, tempat mereka dihadiahi kontrak-kontrak usaha mereka sendiri untuk membangun sekolah-sekolah atau jalan-jalan baru. Beberapa dari mereka dipilih dari kelompok-kelompok nonBungku, sehingga kesetiaan mereka pada pemerintah dijamin oleh penempatan mereka di pos-pos nyaman.<sup>28</sup> Kerabat-kerabat sekwilda yang berasal dari etnis Arab juga dipasang di posisi-posisi kunci, yang memungkinkan dana-dana disediakan untuk melobi pembentukan kabupaten baru Tojo Una-Una, tempat si sekwilda berharap akan menjadi bupatinya kelak.

Nepotisme yang digambarkan di atas adalah hal biasa di Sulawesi Tengah. Yang mulai mendatangkan cemooh orang pada korupsi yang dilakukan oleh bupati baru adalah kesediaannya untuk mengizinkan penyimpangan bantuan kemanusiaan yang dimaksudkan bagi para korban kekerasan, bahkan menyalurkan sebagian dana itu bagi milisi-milisi. Misalnya, salah seorang ipar sekwilda yang ditunjuk untuk membangun kembali infrastruktur Poso yang hancur diselidiki pada tahun 2002 karena dituduh menjual persediaan bantuan itu untuk membiayai rumah mewahnya dan memberikan dua ton 'beras miskin' pada pasukan Laskar Jihad (George Junus Aditjondro 2004a; Harley 2004).

Pada akhir Juli 2001, tak lama setelah pembunuhan yang dipublikasikan secara luas terhadap 13 penduduk sipil Muslim di desa Buyung Katedo, Laskar Jihad mengirimkan sebuah delegasi dari Jawa untuk mengunjungi Palu dan Poso. Delegasi itu diterima secara terbuka oleh gubernur, Bupati Poso, para profesor Universitas Tadulako, dan kelompok-kelompok Muslim seperti Majelis Ulama Indonesia (MUI) dan Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII). Menurut sebuah laporan yang ditulis pada Agustus 2001 di koran *Mercusuar* Palu, pemimpin-pemimpin Laskar Jihad meminta untuk membawakan bantuan kemanusiaan kepada orang-orang Muslim Poso yang menjadi korban konflik itu, dan untuk melindungi mereka dari serangan lebih lanjut. Mereka menyatakan bahwa usaha-

---

<sup>28</sup> Sebagaimana diisyaratkan oleh Syarif Hidayat (komunikasi personal), tipe-tipe klientelisme korup tertentu, misalnya menghadiahkan kontrak-kontrak, dengan keras didorong oleh kepentingan-kepentingan bisnis yang saling menguntungkan (dan bukan identitas etnis atau keagamaan), berlawanan dengan banyak posisi birokratis, yang mempunyai efek politik lebih signifikan.

usaha rekonsiliasi hanya akan memperlemah usaha para penegak hukum untuk mengendalikan dan menghukum para penyerang Kristen (S. Sinansari Ecip, Darwis Waru, dan Alip Yog Kunandar 2002:35-6).

Antara Mei sampai Juli 2000, milisi-milisi Kristen Poso membalas dendam atas kekerasan-kekerasan terdahulu terhadap mereka dengan jalan membunuh ratusan pendatang Muslim. Baik bupati baru maupun kepala Dinas Agama Poso mendukung rencana Laskar Jihad dan milisi-milisi lain untuk memperkuat pasukan pemerintah. Bahkan Menteri Pertahanan dan Keamanan waktu itu, Susilo Bambang Yudhoyono, mengumumkan perspektif ini lewat televisi meskipun ia dan Jusuf Kalla waktu sedang memimpin mediasi Deklarasi Malino, ketika kekerasan semakin menjadi-jadi akibat partisipasi kelompok-kelompok jihad tersebut pada bulan November 2001.

Selain para pemimpin Protestan, hanya segelintir orang yang secara terbuka menentang dukungan para politikus bagi milisi-milisi Muslim tersebut. Meskipun begitu, korupsi yang luas terhadap bantuan kemanusiaan sementara kekerasan terus merebak memunculkan kritik baik dari orang-orang Muslim maupun Kristen. Dua pertiga dari lebih dari Rp 160 miliar yang dimaksudkan untuk bantuan kemanusiaan dan pemulihan pasca-Deklarasi Malino menghilang di tangan pejabat-pejabat pemerintah, tidak pernah sampai ke program-program atau orang-orang untuk siapa dana itu dimaksudkan (Aragon 2004; *Suara Pembaruan* 24-2-2005).

Meskipun kata kerja 'proyекkan' dalam bahasa Indonesia, yang mengacu pada 'mengubah program pelayanan pemerintah menjadi usaha pribadi yang menguntungkan', belum masuk ke kamus Echols dan Shadily atau *Kamus Besar*, istilah itu sering digunakan baik oleh orang Muslim maupun Kristen di Poso. Mereka menggunakan istilah itu (biasanya dalam bentuk pasif diproyекkan) untuk menggambarkan bangunan-bangunan yang direhabilitasi ternyata dihancurkan lagi, angka-angka sensus desa yang palsu digunakan, dan tidak ada transparansi bagi dana-dana bantuan. Kenyataannya, para pengusaha Poso yang sudah banyak makan garam dalam skema-skema korupsi di masa lalu seringkali menukar topi untuk menjadi penanda-tangan Deklarasi Malino, dan karena itu ditempatkan dalam pos-pos distribusi dana pasca-Malino.

Seorang pedagang besar Bugis yang terlibat dalam penyimpangan KUT itu, yang juga seorang pendukung milisi Muslim di lingkaran dalam bupati, dipilih



sebagai seorang penandatangan Deklarasi Malino, dan kemudian ditempatkan di Kelompok Kerja Deklarasi Malino (Pokja Deklama), yang mengelola bantuan pemerintah. Melalui posisi itu, ia menerima kontrak-kontrak rekonstruksi, termasuk pembangunan sebuah pos Brimob baru di barat Kota Poso. Bukanlah konflik kepentingan yang membuat marah para warga Poso, melainkan sikap tak kenal malu dari tindakan pencurian besar-besaran oleh orang-orang kaya terhadap para korban kekerasan yang miskin, bahkan sementara mereka membantu milisi-milisi yang mendatangkan kehancuran lebih besar. Banyak orang Muslim dan Kristen Poso mengatakan mereka tidak lagi mempercayai para pemimpin politik atau agama mereka karena banyak yang 'ikut manipulasi' dana pemulihan Poso.

Sebuah lelucon sinis mengenai penyelewengan dana bantuan Poso itu mengatakan: 'sementara pengungsi dapat Super Mie, pejabat dapat Super Kijang'. Bahkan Jusuf Kalla, mantan Menteri Kesejahteraan Rakyat di bawah Megawati, mediator Deklarasi Malino, dan tycoon Toyota itu malu mendengar laporan-laporan tentang penyelewengan bantuan itu. Ia mengunjungi Sulawesi Tengah pada bulan Desember 2003 dan mengulahi para pejabat tentang bagaimana seharusnya mereka tidak memanfaatkan penderitaan para pengungsi Poso dan menjadikannya lapangan untuk menarik keuntungan pribadi. Kalla sendiri terlibat dalam suatu pertikaian dengan Presiden Wahid mengenai siapa yang menarik keuntungan dari skandal Bulog pada awal tahun 2000 (van Dijk 2001:495, 518-20; *Tajuk* 7(25-5-2000)). Tetapi kebanyakan orang biasa Sulawesi mengira bahwa kekayaan Kalla yang luar biasa sebagai seorang pengusaha membuatnya tidak perlu mencuri dana kesejahteraan atau berpihak pada siapa pun dalam konflik yang akan merintang proyek-proyek pembangunan jalannya atau penjualan mobil-mobilnya.<sup>29</sup>

Arena bisnis lain yang terkait dengan rezim etnis Bungku pak bupati dan berlarut-larutnya kekerasan di Poso adalah perluasan komando teritorial militer Indonesia. Bahaya menyebarnya kekerasan daerah di daerah-daerah seperti Ambon

---

<sup>29</sup> Citra Kalla sebagai wiraswastawan Bugis yang ultra-kaya itu mengungguli citra B.J. Habibie, yang dibesarkan di Sulawesi Selatan, sebagai mewakili kemenangan-kemenangan nasional orang Bugis. Dalam kampanye Kalla yang mengincar kedudukan wakil-presiden, para pendukungnya yang Golkar di Palu terlibat dalam politik identitas etnis dengan jalan memproklamasikan di spanduk-spanduk pasar bahwa 'Menghormati Jusuf Kalla (dengan memilih dia) sama dengan menghormati bangsa Bugis'.

dan Poso memberikan alasan keamanan nasional bagi para jenderal untuk meningkatkan jumlah pasukan dan pangkalan provinsi (George Junus Aditjondro 2004a; Arianto Sangaji, dalam kumpulan ini). Para perwira militer mengatur bisnis dengan pemimpin-pemimpin kabupaten untuk membangun pangkalan-pangkalan dan membantu pendanaan pasukan. Dengan adanya struktur komando teritorial itu, tentara menanggung keuntungan besar dari pengalihan otoritas dari Jakarta ke daerah (Mietzner 2003). Karena hanya 30-40% dari biaya penggelaran tentara Indonesia ditutup oleh anggaran nasional, sisanya harus dicari dari tempat mereka masing-masing, dan ini memicu keterlibatan paksa para tentara dalam bisnis-bisnis legal maupun ilegal. Ini meliputi penarikan uang di pos-pos keamanan, jasa-jasa perlindungan, penjualan kembali sumbangan bantuan, penyaluran amunisi, perjudian, prostitusi, pembagian sumber-sumber alam, dan penyelundupan.<sup>30</sup>

Godaan personil militer untuk 'ikut menikmati' dana-dana untuk Poso yang dicabik-cabik perang itu begitu besarnya. Orang-orang yang tergusur akibat kekerasan itu mengeluh bagaimana para tentara, dan bukan-bukan orang lokal yang melarat, justru dipekerjakan untuk membangun barak-barak pengungsi (Aragon 2004). Bahkan beberapa eksekutif kunci Kabupaten Poso, kerabat-kerabat Bungku yang terbiasa menikmati buah kemenangan politis, menemukan peralatan kantor yang baru saja dikirimkan ternyata dibagi-bagi oleh para perwira tentara, dan mereka takut melawan. Setelah Deklarasi Malino dalam Desember 2001, sebuah batalyon baru, Yon 714 Sintuwu Maroso, diciptakan untuk melindungi Kota Poso, plus tiga kompi ditambahkan untuk daerah-daerah di timur Poso. George Junus Aditjondro (2004a) memperkirakan bahwa pengerahan tentara itu bukan untuk melindungi orang-orang Sulawesi, melainkan lebih untuk menindas orang-orang desa yang tidak mau bekerja sama, yang menentang investasi-investasi baru seperti pertambangan marmer Tommy Winata di Kabupaten Morowali yang tengah direncanakan, atau proyek jalan baru 270 kilometer dari Kolonedale ke Kendari.

---

<sup>30</sup> Misalnya, para pengendara mobil yang melewati pos Poso pada tahun 2003 harus membayar Rp 5.000-Rp 20.000, meskipun surat-surat mereka tidak bermasalah. Dalam perjalanan panjang dari Palu via Poso ke Luwuk atau Sulawesi Selatan, sopir-sopir harus melewati lusinan pos TNI atau Brimob, beberapa secara terbuka, sebagian dilakukan oleh anggota-anggota pasukan yang 'sedang istirahat'.

Aliran uang bantuan ke Poso menciptakan perangsang bagi para pialang kekuasaan untuk mengusahakan agar konflik itu tidak pernah benar-benar berhenti. Sebagaimana dikatakan oleh seorang yang tergusur mengenai ketidak-pedulian para birokrat terhadap kekerasan yang terus berlanjut itu: 'di daerah rusuh ada uangnya'. Selain pencurian uang dana bantuan, yang dimaksudkan oleh orang itu adalah bahwa banyak orang bersedia membayar untuk mendapatkan perlindungan atau senjata jika di suatu daerah menjadi rusuh. Sebagaimana di Aceh, orang-orang Poso mengatakan bahwa tentara tiba di daerah mereka dengan senapan serbu M16, tetapi pergi sambil membawa 16M (uang). Orang-orang Kristen kadang-kadang memandang kekerasan dan korupsi para pejabat pemerintah itu sebagai termotivasi oleh ideologi, yaitu suatu bentuk klientelisme Muslim yang ekstrim, sementara orang-orang Muslim memandangnya sebagai berdasarkan motivasi ekonomis murni, sekadar mengejar keuntungan pribadi dipadukan dengan sikap tidak peduli pada rakyat. Barangkali motivasi yang sebenarnya memang kedua-duanya. Tetapi bahkan jika korupsi adalah murni masalah keserakahan dalam menikmati kemenangan politis, perbuatan yang dilakukan di tengah-tengah kekerasan etno-religius itu telah memperburuk disharmoni daerah.

### *Motif-motif bagi kabupaten-kabupaten baru*

Lobi para politikus Sulawesi Tengah untuk penciptaan kabupaten-kabupaten baru mengungkapkan adanya para pemimpin etnik yang mengincar unit-unit politis baru yang bisa mereka perintah pada saat jabatan mereka berakhir, atau ketika mereka kalah dalam kampanye di kabupaten mereka yang sekarang. Penciptaan Kabupaten Morowali dan Tojo Una-Una adalah hasil langsung dari cara politik blok etnik yang dipromosikan oleh sekutu dari kedua Bupati Poso yang terakhir. Di Kabupaten Morowali, perpecahan-perpecahan lebih lanjut terjadi ketika memperebutkan kota mana yang akan dijadikan ibukota kabupaten. Kedua kelompok utama yang saling bersaing, Bugis dan Bungku, adalah muslim, dan ini lebih mengilustrasikan adanya dimensi etnik yang tengah naik daun daripada dimensi religius yang terlibat dalam persaingan itu. Usulan untuk menciptakan Provinsi Sulawesi Timur yang baru setelah pemilihan presiden tahun 2004 muncul dari

perpaduan keunggulan politis maupun demografis dari blok Bungku, Tojo, dan Bugis.<sup>31</sup>

Meskipun para politikus Sulawesi Tengah memasang iklan-iklan koran yang mendukung kabupaten-kabupaten yang diusulkan itu, sebagian besar warga negara mempunyai gambaran yang kabur mengenai mengapa kabupaten-kabupaten baru sedang dibentuk, dan apa dampak hal itu kelak pada kehidupan sehari-hari mereka. Orang-orang Protestan baik di kabupaten baru Morowali maupun Kabupaten Poso yang lebih kecil itu kecewa pada hasil-hasil awal pemekaran. Banyak orang Mori Protestan mendukung pemekaran, karena mengira pemerintah daerah yang lebih dekat di Kolonedale akan lebih responsif daripada pemerintah daerah yang jauh di Kota Poso. Tetapi ketika hanya satu jabatan politis yang relatif lemah (wakil bupati) diberikan pada orang Mori Protestan, sementara sebagian besar jabatan lain diberikan pada orang-orang Bungku muslim, Mori merasa kurangnya representasi politis kecamatan-kecamatan mayoritas Protestan masih terus dilakukan. Rencana memindahkan ibukota Kabupaten Morowali ke tenggara dari kota yang lebih kosmopolitan Kolonedale ke Kota Bungku pada tahun 2004 membuat penduduk nonBungku, baik Protestan maupun muslim, merasa semakin dijauhi. Pemisahan Kabupaten Morowali dari Poso membuat orang-orang Bungku menguasai kedua daerah itu, yang kaya dengan kayu abanus, meranti dan palapi (kayu yang digunakan dalam pembangunan kapal), minyak, marmer, dan nikel yang ditambang oleh PT Inco Mining Corporation. *Illegal logging* di Taman Konservasi Morowali dilaporkan semakin menjadi-jadi pada tahun-tahun belakangan ini (*Jakarta Post* 13-5-2004; *Tajuk* 7(25-5-2000)).

Penguasaan sementara para pemimpin Bungku atas kedua kabupaten itu memberi Bupati Poso dan mitra-mitra bisnisnya lebih banyak modal untuk melobi pembentukan provinsi Sulawesi Timur yang baru, sementara mereka mengajukan proyek-proyek pembangunan yang bisa memberikan sedikit keuntungan pada penduduk setempat. Ini mengikuti tren baik Orde Baru maupun desentralisasi umum, yang mengarah pada meningkatnya pengurusan sumber alam untuk pasar global (Ida Ayu Pradnya Resosudarmo 2003).

---

<sup>31</sup> Pembekuan terhadap penciptaan unit-unit politis yang baru dilakukan pada November 2003 sebelum pemilu parlemen dan presidensial 2004.

UU No. 51 yang memberikan kewenangan pada Kabupaten Morowali pada tahun 1999 mengandung sebuah ambiguitas mengenai kota mana yang akan dijadikan ibukota kabupaten. Undang-undang itu menyatakan bahwa Bungku akan menjadi ibukotanya, tetapi pertama-tama Kolonedale akan menjadi ibukota dulu karena kota itu sudah memiliki infrastruktur pemerintahan yang diperlukan. Tetapi mulai tahun 2003 Bupati Morowali yang baru, seorang etnis Bugis, mendapatkan keuntungan yang besar ketika ditempatkan di Kolonedale sehingga ia mengajukan permintaan pada Menteri Dalam Negeri untuk membiarkan ibukota tetap di Kolonedale. Ia merekomendasikan pemecahan Kabupaten Morowali lagi, untuk menciptakan Kabupaten Bungku yang terpisah dengan Kota Bungku sebagai ibukotanya. Rencana-rencana itu mengobarkan kemarahan berbagai asosiasi remaja dan etnis Bungku, yang melobi pengembalian ibukota Kabupaten Morowali secepat mungkin ke Kota Bungku. Demonstrasi-demonstrasi oleh kelompok-kelompok Bungku di Kolonedale, dan kelompok-kelompok Kolonedale di Bungku, mengakibatkan dibakarnya kendaraan-kendaraan pemerintah dan jurang pemisahan etnis antara orang-orang Bungku dan Bugis di sekitar Kolonedale. Meskipun pemerintah pusat mendukung rencana asli untuk memindahkan ibukota ke Kota Bungku dan mempertahankan perbatasan Kecamatan Morowali sebagaimana telah ditetapkan, pemindahan ibukota itu sampai sekarang belum terwujud.

Selain kayu abanus di hutan-hutan dataran tinggi, laporan penemuan minyak di lepas pantai Tojo membuat daerah itu menjadi menarik bagi penciptaan sebuah kabupaten yang tersendiri. Pemisahan Kabupaten Tojo Una-Una yang mayoritas Muslim dari Kabupaten Poso pada tahun 2003 kembali mengangkat etnis Tojo untuk mengendalikan kabupaten mereka sendiri. Kandidat Muslim Una-Una yang difavoritkan oleh Bupati Poso pada tahun 1998, tetapi ternyata tidak mampu menjadi bupati dan wakil bupati di Poso, dipasang sebagai bupati baru Kabupaten Tojo Una-Una pada Januari 2004. Dari satu perspektif, itu adalah kemenangan yang tertunda bagi salah satu dari para pemimpin Muslim yang dijagokan oleh orang-orang yang bertikai pada fase-fase awal konflik Poso (Desember 1998 dan April 2000). Meskipun begitu, penciptaan Kabupaten Tojo Una-Una kebetulan juga mengeliminasi mayoritas Muslim di Kabupaten Poso yang masih tersisa. Karena itu, banyak non Tojo Muslim di Poso dan Palu menentang penciptaan Kabupaten Tojo Una-Una. Sebaliknya, pembentukan itu membuat orang-orang Pamona dan penduduk Lore yang Protestan harapan akan memegang kendali lebih besar di waktu mendatang atas Kabupaten Poso yang

sekarang menjadi lebih kecil. Jika Kota Poso menjadi kotamadya, maka dataran tinggi pedalaman Poso akan menjadi kabupaten Protestan yang kecil dan lemah, tetapi lebih otonom.

Di awal tahun 2003, salah satu isu kunci di Sulawesi Tengah adalah usulan pembentukan provinsi baru Sulawesi Timur, yang membentang dari Kota Poso ke Kepulauan Banggai. Analisis ekonomi mengenai UU Otonomi Daerah menjelaskan bahwa provinsi-provinsi harus mempunyai peran lebih kecil daripada di era Suharto, yaitu pada dasarnya hanya berupa koordinasi dan 'pengaman pendukung' bagi kabupaten manapun yang tidak mampu menjalankan fungsi-fungsi pemerintahannya. Jadi, apa saja insentif untuk menciptakan provinsi-provinsi baru seperti Sulawesi Timur? Jika sebuah daerah mempunyai potensi sumber-sumber alam tertentu, maka dengan menjadi sebuah provinsi baru ia tidak lagi perlu berbagi pendapatan dengan kabupaten-kabupaten tetangganya atau provinsi aslinya (Hofman dan Kaiser 2002). Dengan demikian motivasi untuk menciptakan provinsi-provinsi baru, sebagaimana dengan kabupaten-kabupaten baru, muncul dari pandangan kewarganegaraan yang bersifat kompetitif, bukan kooperatif. Para pemimpin politis Sulawesi Tengah bagian timur ingin menanggung keuntungan dari kekayaan kayu, pertambangan, gas dan minyak lepas pantai tanpa berbagi pendapatan dengan orang-orang di Sulawesi Tengah bagian barat. Dorongan untuk menciptakan provinsi-provinsi juga mengisyaratkan bahwa provinsi-provinsi tidak diharapkan menjadi secara politis lemah sebagaimana diisyaratkan oleh UU Otonomi Daerah Tahun 1999 dan revisinya pada tahun 2004.

Meskipun para politikus baik Protestan maupun Muslim mula-mula mengusulkan penciptaan provinsi Sulawesi Timur pada awal tahun 2000, batas-batas kabupaten dan eksekutif telah berubah di tahun-tahun berikutnya. Kabupaten-kabupaten yang sekarang biasanya direncanakan untuk dimasukkan ke dalam provinsi baru itu adalah Poso, Morowali, Tojo Una-Una, Banggai, dan Kepulauan Banggai. Sepanjang tahun 2003, para pendukung melihat bahwa Sulawesi Tengah adalah yang terbesar di antara provinsi-provinsi Pulau Sulawesi (14.434 km<sup>2</sup>), terlalu besar dan terlalu mentah untuk diperintah secara efektif. Mereka menambahkan bahwa bagian timurnya membutuhkan dorongan ekonomis yang akan bisa diberikan oleh status provinsi baru. Tetapi orang-orang yang skeptis mengisyaratkan bahwa tujuan sebenarnya para politikus adalah akses yang lebih besar ke, dan perlindungan militer untuk, kekayaan daerah itu, yaitu kayu, kakao, minyak, marmer, dan udang.

Perdebatan sengit dan berlarut-larut menyangkut apakah ibukota Sulawesi Timur nantinya ada di Poso atau Luwuk. Penduduk Poso menghendaki kota mereka, dengan alasan bahwa kota itu lebih tua, letaknya ada di tengah, dan – karena kekerasan yang baru saja terjadi – sudah mempunyai batalyon tentara, sebuah prasyarat bagi semua provinsi. Hanya dengan menjadi ibukota Provinsi Sulawesi Timur, yang akan menyatukan kembali daerah-daerah yang tadinya terpecah-pecah (tambah Banggai), Kota Poso bisa meraih kembali atau bahkan mengungguli status administratifnya yang dulu. Tetapi jika begitu, tanya orang, lalu apa artinya pemekaran yang sudah dengan susah payah diperebutkan selama lima tahun belakangan ini?

Pada tahun 2003 beberapa Muslim Poso menyatakan bahwa akan terjadi kemarahan dan kekerasan yang lebih besar di Poso jika kota mereka tidak dipilih menjadi ibukota provinsi yang baru. Sebaliknya, para pendukung Luwuk mencatat bahwa kota mereka damai dan infrastrukturnya utuh, berbeda dari Poso. Perdebatan mengenai calon ibukota provinsi yang tengah diusulkan itu membuat para pemimpin dari kedua kabupaten barat – Poso dan Tojo Una-Una – berseberangan dengan pemimpin dari dua kabupaten timur – Banggai dan Kepulauan Banggai.<sup>32</sup> Ini adalah kasus yang jelas di mana rencana pemekaran ‘pemersatu’ yang diarahkan agar menguntungkan beberapa segmen dari sebuah populasi hanya menimbulkan persaingan dan permusuhan antar-daerah yang semakin sengit. Pertikaian itu pada akhirnya akan diselesaikan oleh otoritas pemerintah pusat, yang harus mengevaluasi pembayaran-pembayaran atau urusan-urusan investasi masa mendatang.

Pada pertengahan tahun 2004 isu Sulawesi Timur itu masih memprovokasi demonstrasi-demonstrasi dan demo-demo tandingan serta perdebatan sengit (Arianto Sangaji 2004). Seorang pemimpin parlemen nasional (Wakil Ketua DPR) mencatat bahwa batas yang direncanakan bagi Sulawesi Timur itu akan menjadikannya provinsi yang lebih besar daripada provinsi dari mana ia dipisahkan – sebuah formula yang secara teknis dilarang dalam aturan-aturan pemekaran. Ia menyatakan bahwa Kabupaten Poso harus tetap menjadi bagian dari Sulawesi Tengah, sehingga mendiskualifikasi Kota Poso dari status ibukota provinsi, sementara kabupaten-kabupaten baru yang dihilangkan dari Kabupaten Poso akan menjadi bagian dari Sulawesi Timur. Saran itu menimbulkan kemarahan lebih lanjut, dengan kelompok-kelompok pemuda Muslim

---

<sup>32</sup> Para pemimpin Kabupaten Morowali terpecah-belah mengenai isu itu, dengan bupati Morowali yang Bugis itu mendukung Luwuk, sementara wakil bupati, seorang Protestan Mori, mendukung Kota Poso.

seperti Forum Komunikasi Generasi Muda Sultim (FKGM Sultim) dengan lobi gencar yang menentang para politikus yang tidak bersedia Provinsi Sulawesi Timur yang beribukota di Poso (Arianto Sangaji 2004).

Minoritas Protestan di Poso mengembangkan rencana-rencana kabupaten mayoritas mereka sendiri, tetapi mereka tidak bisa bergerak jauh dalam proses lobi. Beberapa menyatakan bahwa orang-orang Pamona dan Lore akan mendapatkan kontrol lebih besar dalam Kabupaten Poso setelah daerah Tojo Una-Una keluar. Sebuah rencana Protestan untuk pembentukan Kabupaten Pamona-Lore mengikuti 'mimpi di siang bolong' 2001 untuk menciptakan sebuah provinsi yang disebut Sintuwu Maroso. Rencana itu bertujuan menyatukan kembali Kabupaten Poso dan Morowali menjadi apa yang di era Suharto disebut Kabupaten Poso, kecuali jika ibukota provinsi itu nantinya adalah pusat misi Protestan Tentena dan bukan Kota Poso yang mayoritas Muslim. Sifat kepribumian dari provinsi yang diusulkan itu ditekankan dengan pemberian nama yang merupakan motto bahasa Pamona – 'Sintuwu Maroso' berarti 'Kuat Bersatu'. Dengan adanya kekerasan yang berlarut-larut di Poso, istilah itu mencetuskan banyak olok-olok. Banyak penduduk Poso mengatakan bahwa 'Sintuwu maroso', 'Bersatu kita kuat', telah berubah menjadi 'Sintuwu malonco', 'Bersatu kita melarikan diri'. Sebagaimana diisyaratkan oleh permainan kata itu, rencana Provinsi Sintuwu Maroso itu lenyap bersamaan dengan hilangnya kekerasan dan lenyapnya Pamona Protestan dalam posisi birokratis penting apa pun.

### *Desentralisasi dan demokrasi*

Desentralisasi di Indonesia pasca-Suharto tidak bisa disamakan hanya dengan demokratisasi, tetapi harus diinvestigasi dalam hal perjuangannya meraih kekuasaan dan dikaitkan dengan keuangan regional sesuai revisi Peraturan Otonomi Tahun 1999 (H. Schulte Nordholt 2003). Negara-negara seperti Indonesia secara rutin beroperasi dengan melakukan beberapa praktik ilegal yang jarang sekali ditindak (Heyman dan Smart 1999). Pola-pola korupsi pasca-Suharto di Sulawesi Tengah dan perlindungan jaringan keluarga serta konstituensi etnis model Suharto juga berlanjut. Yang kemudian berubah yaitu kabupaten diberikan otonomi politik dan keuangan yang lebih besar. Hal ini menciptakan pemberdayaan kepala daerah yang harus menarik suara tingkat lokal dan mengembangkan sumber daya alam yang belum tergal. Di Poso, situasi ini berpadu dengan kejelasan identitas agama



maupun etnik masyarakat sebagaimana telah direvisi dengan tujuan menegaskan klaim kekuatan politik maupun hak-hak atas tanah. Dalam hal strategi nasional menyangkut pengembangan sumber daya, kita mesti menganggap pemekaran sebagai bentuk lain dari *outsourcing* ekonomi yang tentu saja membawa berbagai konsekuensi antededen sosial politik khas Indonesia dan dampak ekologi lokal.

Pada tahun 1998, Bupati Poso mulai menerapkan politik identitas agama karena termotivasi oleh kombinasi antara ideologi dan upaya melindungi kekuasaan serta imbalan politis. Transisi ke otonomi daerah menjadi terkait dengan kekerasan kolektif yang terjadi di Poso karena para pemimpin kabupaten berusaha memicu ketegangan agama untuk memobilisasi para calon pemilih. Hanya dengan memfokus pada pemerintahan kabupaten kita mungkin bisa menjawab pertanyaan yang membingungkan tentang kenapa gelombang kekerasan yang semakin memuncak biasanya terjadi di sepanjang jalan raya Kota Poso tapi kemudian, kecuali akhir-akhir ini, berhenti di batas-batas kabupaten pre-konflik.<sup>33</sup>

Karena pos-pos eksekutif kabupaten maupun provinsi pada masa Orde Baru diatur oleh pemilihan yang dilakukan di Jakarta, pada tahun 1990-an gelar keislaman sangat diperlukan untuk meraih kesuksesan tingkat regional meskipun gelar etnik kedaerahan juga dipromosikan untuk memperoleh dukungan lokal yang lebih luas. Pengaktifan Golkar-Muhammadiyah-ICMI yang dilakukan oleh para pemimpin daerah yang mencari dukungan dari para pendatang maupun penduduk pribumi yang beragama Islam memberi aksentuasi tersendiri dalam polarisasi agama pada tahun 1998. Konflik etnis antara masyarakat Muslim Tojo dan Bungku atau antara Pamona dan Mori yang beragama Protestan tidak akan pernah berkembang keluar dari masalah kepentingan lokal atau berlarut-larut sampai selama enam tahun seandainya para spesialis tempur dari luar ditarik. Seruan-seruan di antara kedua kubu agama yang sudah terpecah-belah itulah yang mengubah perkelahian remaja yang sepele dan kampanye kabupaten yang riuh menjadi tindak penyerbuan dan kecurigaan kronis antara kelompok-kelompok keagamaan yang sudah mengalami deterritorialisasi.

---

<sup>33</sup> Kekecualian-kekecualian meliputi pemboman Natal 2000 dan 2001 di Palu, pembunuhan seorang jaksa Palu pada 26 Mei 2004, pembunuhan terhadap seorang pendeta wanita dalam sebuah perjamuan gereja di Palu pada 18 Juli 2004, dan penembakan-penembakan yang nyaris serentak terhadap dua gereja Palu selama upacara perjamuan pada 12 Desember 2004. Ketiga gereja yang baru-baru ini diserang adalah cabang dari denominasi Protestan Poso (GKSI).

Ketika konflik Poso dimediasi secara nasional pada Desember 2001 setelah orang-orang Muslim dan Protestan yang diserang lari memasuki wilayah-wilayah yang berlainan, para pemimpin Muslim melobi blok-blok etnis yang terpecah belah untuk menciptakan kabupaten-kabupaten baru bagi administrasi dan pembangunan. Para politikus Muslim Bungku mengajukan gagasan Kabupaten Morowali itu sebelum mereka mengambil-alih kendali atas Kabupaten Poso dari seorang pemimpin Tojo. Para politikus Bungku kemudian bisa menguasai dua daerah, satu di wilayah etnis mereka sendiri dan satu di luar wilayah etnis itu. Sebaliknya, para politikus Tojo menyetujui Kabupaten Tojo Una-Una sebagai sarana untuk meraih kembali sebuah pusat kekuasaan regional di wilayah etnis mereka sendiri. Tetapi dengan jalan memisahkan orang-orang Muslim Tojo dari Kabupaten Poso yang masih tersisa, orang-orang Protestan kembali ke sebuah mayoritas demografis di kabupaten yang sekarang sudah menjadi lebih kecil itu. Para pemimpin Pamona berharap akan meraih kembali kontrol di Poso bahkan sekalipun orang-orang Protestan masih terlalu terintimidasi oleh kekerasan untuk kembali ke Kota Poso, ketika rumah-rumah mereka sudah diduduki oleh orang-orang Muslim yang tergusur. Proses pemekaran yang dijalankan seperti sel-sel yang membelah diri menjadi dua itu tidak hanya berkembang dari identitas-identitas etno-religius yang sudah terlebih dulu ada, tetapi juga mengembangkan identitas-identitas itu dengan menciptakan cara-cara baru untuk mendefinisikan kelompok-kelompok yang harus tinggal di wilayah-wilayah politis yang terpisah.

Pemerintah Kabupaten Poso menyeberangi garis 'korupsi rutin' ketika mereka mulai menggunakan dana bantuan konflik untuk membiayai kemewahan-kemewahan pribadi dan mendukung milisi-milisi, bukannya membantu orang-orang yang tergusur. LSM-LSM daerah di Sulawesi Tengah telah bekerja keras untuk mengungkap penyelewengan pemerintah dan menanamkan kesatuan lokal. Meskipun begitu, kemajuan aktivisme populis seperti yang ada di Jakarta itu lebih lambat daripada di pos-pos provinsi, tempat intimidasi dan penindasan negara berada bersama media baru dan produk-produk impor sebagai 'ciri-ciri alami dari sebuah lanskap kekuasaan' (Tsing 2003:215). Dalam lanskap ini syarat-syarat dan kondisi-kondisi untuk menerima 'demokrasi' seringkali sama persis dengan syarat-syarat dan kondisi-kondisi Orde Baru untuk menerima 'pembangunan', dalam arti mereka melibatkan usaha mengikis otonomi kelompok

lokal dan kontrol lingkungan. Setiap *upgrade* dalam status politis lokalitas seseorang bisa melibatkan sogokan berupa pelepasan hak-hak yang nyaris tidak bisa dipahami. Kelompok-kelompok nonelit Kabupaten Poso tidak tahu persis apa dampak pemekaran itu meskipun banyak penduduk kota Muslim dan Protestan berharap kabupaten-kabupaten baru itu akan memberikan pekerjaan-pekerjaan birokratis yang mungkin akan mereka peroleh terlepas dari adanya pola-pola *unequal buying*. Pemekaran di Sulawesi Tengah tidak diragukan lagi ditujukan pada niat para elit untuk menguasai sumber-sumber kekayaan hutan dan laut. Tetapi yang tidak jelas adalah apakah keuntungan dari proyek-proyek pembangunan itu nanti akan dinikmati secara luas dan adil untuk memenuhi kebutuhan rakyat yang beraneka ragam itu atau tidak.

Pemerintah Suharto menciptakan sebuah peta simbolik bangsa Indonesia dalam taman bertemanya yang terkenal di Jakarta, Taman Mini, di mana setiap provinsi memiliki kelompok-kelompok etnisnya sendiri dan semua kelompok secara teoretis setara sebagaimana digambarkan oleh pajangan-pajangan kebudayaan material mereka. Agama disembunyikan di latar belakang. Tetapi dalam provinsi-provinsi yang aktual, etnisitas itu lebih kompleks, seringkali lebih hidup, mobil, atau terbelit dengan identitas-identitas religius. Dominasi orang Jawa nyaris tidak bisa disembunyikan, meskipun kesenjangan-kesenjangan di antara kelompok-kelompok lain sebagian besar tersembunyi. Kesenjangan-kesenjangan ekonomis dan politis muncul dari kombinasi perbedaan-perbedaan demografis, geografis, dan kebijakan negara, yang sudah dimulai sejak zaman penjajahan.

Rezim Suharto kemudian menghidupkan gerakan-gerakan baru dari aneka ragam suku-suku ini melintasi provinsi-provinsi, melalui transmigrasi, pembangunan jalan, dan proyek-proyek pembangunan yang menarik pekerja-pekerja pendatang. Semakin meningkatnya regulasi dan prioritas agama melebihi etnisitas dan adat istiadat memberikan konsekuensi-konsekuensi tambahan bagi kesuksesan kepemimpinan kabupaten, juga pengembangan identitas-identitas lokal dan ketegangan-ketegangan antar-agama. Tindak kekerasan regional dan teritorialisasi agama pasca-Suharto di tempat-tempat seperti Poso, dan inisiatif-inisiatif bagi pemisahan etnis kabupaten-kabupaten setelah tahun 1998 bisa dilihat sebagai puncak dari kebijaksanaan-kebijaksanaan ini, saat *unequal opportunity buying* masih ada dalam keadaan tidak disadari dan tidak dirintangi oleh institusi-institusi nasional

atau lokal. Para pemimpin masa mendatang, baik nasional maupun lokal, perlu mempertimbangkan sejarah ini dan potensinya bagi harmoni yang lebih besar di antara warga yang beraneka ragam.

Bunga-bunga mekar yang sebenarnya dari proses 'pemekaran' Sulawesi Tengah, yang perlu ditekankan dalam bagian penutup ini, adalah usaha-usaha yang mengesankan dari beberapa LSM Sulawesi Tengah dan para penyelidik internasional untuk mengangkat penyelewengan dana bantuan konflik Poso dan kekerasan yang berlarut-larut itu sehingga diberi perhatian nasional. Dengan gebrakan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk memerangi korupsi dalam birokrasi, LSM-LSM Sulawesi Tengah memanfaatkan momen itu untuk berbicara tentang kesulitan-kesulitan yang tiada hentinya merundung Poso. Di koran-koran lokal maupun nasional, para direktur LSM menuntut agar para birokrat lokal, kaki tangan mereka, dan bahkan personil militer diselidiki dan diadili atas penyelewengan-penyelewengan mereka (*Kompas* 31-5-2005; *Suara Pembaruan* 29-4-2005). Beberapa pembesar polisi juga tampil ke depan untuk menyampaikan tantangan itu, terlepas dari berlanjutnya pembunuhan-pembunuhan dan pemboman-pemboman seperti yang terjadi di Tentena pada 28 Mei 2005. Usaha-usaha yang dilakukan di seluruh negeri itu, dan pemilihan umum langsung pada Juni 2005 untuk bupati-bupati baru di Poso dan tempat-tempat lain, mengingatkan kita pada kemungkinan-kemungkinan bagi demokratisasi dan akuntabilitas yang bisa, setidaknya-tidaknya pura-pura, menggerakkan roda desentralisasi.

\*\*\*

# Penjajah Baru? Identitas, Representasi, dan Pemerintahan di Kepulauan Mentawai Pasca-Orde Baru

Myrna Eindhoven

Sedang bicarakan situasi politik di kepulauan ini [...] boleh dibilang bisnis seperti biasa. Dulu kami digigit kucing, sekarang digigit anjing, rasa sakitnya sama aja [...] (Liong Hamid Satoko, Desember 2002, Saibi Samukop)

## *Pendahuluan*

Bahkan sebelum UU No. 22/1999 mengenai desentralisasi administrasi negara diberlakukan, Habibie yang waktu itu menjabat presiden sudah langsung memberikan status kabupaten mandiri pada Kepulauan Mentawai.<sup>1</sup> Sebagai hasil dari lobi yang intens oleh berbagai LSM lokal, Kepulauan Mentawai akhirnya melepaskan diri dari Kabupaten Padang-Pariaman daratan pada 9 Oktober 1999 (*Mimbar Minang* 14-10-1999). Kasus Mentawai itu, sebuah proyek perintis dalam proses fragmentasi pemerintahan (atau 'pemekaran') di seluruh Indonesia, terutama adalah hasil aktivitas-aktivitas elit lokal yang terlibat dalam kontes untuk meraih kedudukan-kedudukan politis. Seluruh prosesnya diwarnai dengan gejolak politis yang intens dan segala macam eksklusionisme yang didasarkan pada berbagai sentimen etnis.

---

<sup>1</sup> Sebagian besar dari data yang digunakan dalam artikel ini dikumpulkan selama penelitian lapangan yang ekstensif di Indonesia pada tahun 2002-2003 dan akhir 2004. Versi-versi terdahulu dari makalah ini telah disajikan dalam konferensi EUROSEAS 2004 di Paris dan lokakarya *renegotiating boundaries* 2004 di Jakarta. Saya ingin mengucapkan terima kasih pada lokakarya *renegotiating boundaries* dan Juniator Tulus atas komentar-komentar mereka yang mendatangkan banyak ilham dan wawasan-wawasan tambahan yang sangat berharga sehubungan dengan makalah ini.

Pelepasan Kepulauan Mentawai dari Kabupaten Padang-Pariaman daratan menandai pergeseran yang sudah lama dinanti-nantikan dalam kekuasaan politik atas kepulauan tersebut. Para elit lokal mampu mengambil alih kekuasaan politik dari Minangkabau daratan yang sudah puluhan tahun memerintah kepulauan itu. Orang-orang Mentawai sekarang gembira sekali setelah akhirnya melihat diri mereka sendiri dibebaskan dari 'penjajahan' oleh Minangkabau daratan yang berbeda dalam arti kultural dan religius. Setelah kegembiraan yang meluap-luap atas kabupaten itu berlalu, muncullah pola-pola baru kekuasaan dan representasi, tetapi pada saat yang sama mode-mode representasi lama dan gaya-gaya sikap administratif yang sudah terkenal dengan kuat mengisyaratkan kelangsungan dari politik Orde Baru.

Proses-proses desentralisasi yang sekarang ini tengah terjadi di Indonesia diyakini akan memberdayakan komunitas-komunitas lokal, merangsang akuntabilitas lebih besar dari pemerintah lokal dan sering disamakan dengan demokratisasi dan upaya memperkuat masyarakat sipil (Aspinall dan Fealy 2003:1-14; Antlöv Cederroth 2004; lihat juga Schulte Nordholt 2003). Meskipun begitu, penyelidikan yang lebih cermat mengenai pengalaman komunitas-komunitas Mentawai memunculkan pertanyaan mengenai apakah dan sampai sejauh mana konstelasi kekuasaan yang baru serta mode-mode representasi yang direformulasikan itu memenuhi aspirasi-aspirasi konstituensi Mentawai.

Selama pergeseran dalam politik lokal dan hubungan-hubungan kekuasaan lokal, gagasan-gagasan tentang identitas telah dipolitisir. Istilah 'putra asli daerah' selalu hadir dalam dalam negosiasi-negosiasi mengenai kedudukan politis (*Puailiggonbat* 4[Maret 2002]:2). Hanya 'putra asli daerah' lah yang boleh mengendalikan pemerintah lokal karena hanya mereka yang dipercaya mampu mengamankan penanganan dengan hak-hak istimewa atas komunitas-komunitas mereka dalam alokasi sumber-sumber ekonomi dan kedudukan-kedudukan pemerintah (Aspinall dan Fealy 2003:6). Otonomi daerah dan desentralisasi juga telah mengakibatkan menguatnya perhatian pada adat (tradisi, adat istiadat). Ada LSM-LSM lokal terkemuka yang mengetengahkan gagasan adat untuk menyuarakan klaim-klaim atas pengakuan lebih besar pada tradisi-tradisi lokal dan hak-hak berbasis-adat mereka atas sumber-sumber alam (Acciaioli 2001). Pemusatan adat dalam diskusi desentralisasi adalah tindak politis yang sangat kuat,

karena adat, dalam wacana publik, dianggap muncul dari bawah. Selama rezim Orde Baru Suharto yang otoriter dan *top-down* itu, adat 'dijinakkan' dan didepolitisasi oleh negara (Schefold 1998). Hanya puncak-puncaknya yang diestetikan saja yang dikemukakan untuk menyumbang pada proses *nation building* (Picard 1997). Tetapi baru-baru ini adat telah menuntut arti penting simbolik dan retorik yang baru, yang menghidupkan aktivitas politis yang terkait dengan perubahan-perubahan administratif dan kepentingan-kepentingan politis.

Sementara proses-proses itu telah membuka kesempatan-kesempatan baru bagi, proses-proses lain tampaknya mulai terlepas dari kendali proses-proses politis. Sementara elit lokal terlibat dalam negosiasi-negosiasi politis, tampaknya komunitas-komunitas lokal tidak mampu untuk berpartisipasi sepenuhnya. Mereka yang terlibat secara mencolok menyerukan adat dan penanganan secara istimewa atas komunitas Mentawai, tetapi pada saat yang sama mereka memandang kesempatan-kesempatan baru dari berbagai kepentingan, sambil berusaha menemukan struktur-struktur yang paling menguntungkan bagi kepentingan-kepentingan mereka. Orang-orang biasa hanya menjadi penonton, yang hanya diberitahu ketika keputusan-keputusan besar sudah dibuat. Dengan demikian rakyat biasa mudah mengembangkan pandangan-pandangan sinis mengenai retorika politis yang dengan kuat menegaskan adat dan ciri *bottom-up* dari keseluruhan proses desentralisasi (Von Benda-Beckmann 2001).

LSM-LSM lokal cenderung memainkan peranan mendua dalam keseluruhan proses itu. Dengan mengakomodasi mayoritas elit lokal Mentawai dan memiliki akses ke sarana-sarana finansial dan infrastrukural, banyak LSM lokal baru-baru ini mengubah diri menjadi kubu-kubu politis, dan dengan demikian menyingkiri fungsi masyarakat sipil mereka yang langsung (Eindhoven 2002).

Bab ini akan dimulai dengan sebuah pandangan sekilas mengenai situasi ketika orang-orang Mentawai memandang diri mereka sendiri ketika kepulauan itu masih menjadi bagian dari Kabupaten Padang-Pariaman. Saya akan menanggapi hubungan interetnis problematik yang ada di antara orang-orang Mentawai dan orang-orang Minangkabau. Saya juga akan membahas dengan singkat kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah yang menyangkut orang-orang Mentawai sebagai sebuah kelompok orang-orang yang tipikal dalam masyarakat Indonesia. Dalam paragraf berikut saya akan membahas asal-usul elit yang paling menentukan



Peta 3. Kepulauan Mentawai dan Sumatera Barat



di antara orang-orang Mentawai dan aktivitas-aktivitas macam apa yang mereka lakukan di bawah panji-panji organisasi-organisasi lokal IPPMEN dan Yayasan Citra Mandiri. Paragraf ketiga membahas penyambutan kedatangan Kabupaten Kepulauan Mentawai dan banjir putra asli daerah yang ditimbulkannya. Ini akan diikuti dengan sebuah pembicaraan tentang bagaimana anggota-anggota elit Mentawai menjalankan peran baru mereka sebagai politikus. Saya kemudian membahas peranan dan posisi LSM-LSM lokal maupun komunitas-komunitas lokal: mana peran yang telah mereka mainkan dan seberapa berpengaruh mereka itu. Bab itu akan ditutup dengan sebuah ulasan sekilas mengenai situasi politis di Kepulauan Mentawai setelah hingar bingar awal yang dipicu oleh proses-proses pemekaran itu mereda.

### *Penjajah dari daratan*

Secara geografis maupun administratif, Kepulauan Mentawai adalah bagian dari Provinsi Sumatera Barat dan sampai tahun 1999 menjadi bagian dari Kabupaten Padang-Pariaman. Kepulauan Mentawai, yang terdiri dari empat pulau besar (Siberut, Sipora, Pagai Utara, dan Pagai Selatan) dan beberapa pulau kecil, terletak di Samudera Hindia, sekitar 100 kilometer di lepas pantai barat Sumatera. Penduduk asli Mentawai yang diperkirakan mencapai 70.000 orang adalah mayoritas di wilayah mereka sendiri. Sejumlah kecil perantau dari Sumatera Barat dan Utara, Jawa dan Nias terutama tinggal di desa-desa pelabuhan.

Ketika Mentawai masih menjadi bagian dari Kabupaten Padang-Pariaman, kepulauan itu mencakup hampir 80% dari wilayah kabupaten itu dan menyumbangkan hampir tiga perempat pendapatan total kabupaten – dengan sumber-sumber utama pendapatan berasal dari ekspor kopra, rotan, dan khususnya kayu. Meskipun jumlahnya kecil, para perantaulah yang nyaris sepenuhnya menguasai perdagangan di kepulauan itu. Karena itu, para perantaulah yang menikmati surplus yang dihasilkan, sementara orang-orang Mentawai hanya menjadi pemasok bahan-bahan mentah dengan pendapatan sangat kecil. Karena para perantau mempunyai keluarga dan kepentingan bisnis di luar daerah, sebagian besar dari keuntungan yang diperoleh tidak pernah kembali ke Mentawai. Hal ini, bersama-sama dengan redistribusi yang tidak merata atas pajak-pajak dan anggaran-anggaran penghutanan

kembali, mengubah Mentawai menjadi daerah, tempat yang menonjol adalah eksploitasi sementara investasi-investasi struktural sama sekali tidak ada.

Dalam Kabupaten Padang-Pariaman, kekuasaan politis selalu ada di tangan orang-orang Minangkabau – kelompok etnis yang dominan di Sumatera Barat. Karena miskinnya pendidikan, pengalaman, dan ambisi, orang-orang Mentawai tidak mampu menduduki jabatan-jabatan di jajaran pemerintahan. Meskipun begitu, tidak pernah ada usaha nyata untuk mengangkat orang-orang Mentawai agar bisa menduduki posisi-posisi ini (Persoon 1994:227). Selain itu, untuk bisa melamar menjadi pegawai negeri, ada syarat yang bersangkutan harus orang Muslim, dan hal ini membuat sebagian besar orang Mentawai praktis tidak mungkin melamar posisi-posisi di pemerintahan. Karena menjadi orang Kristen sejak awal abad ke-20, mayoritas orang Mentawai sekarang memandang Kristenitas sebagai bagian integral dari identitas mereka.<sup>2</sup> Meskipun begitu, ada beberapa kasus yang diketahui ketika orang-orang Mentawai beralih memeluk agama Islam – atau setidaknya mengubah nama Kristen mereka menjadi nama Islam – agar bisa memenuhi syarat sebagai pegawai negeri. Tetapi jumlah orang Mentawai yang terlibat dalam pemerintahan lokal tetap rendah, dan jika orang Mentawai diberi kesempatan menduduki sesuatu jabatan dalam birokrasi, itu adalah kedudukan di tataran yang rendah dan tidak berpengaruh.

Kantor-kantor pemerintah berlokasi di daratan Sumatera dan dengan demikian masalah-masalah administratif bagi Kepulauan Mentawai harus diatur di daratan, entah di Padang, ibu kota Sumatera Barat, atau di Pariaman, sekitar 60 kilometer di utara Padang. Di masa lalu perjalanan dari salah satu pulau Mentawai ke daratan sedikit-dikitnya membutuhkan waktu dua minggu dan melibatkan ongkos angkutan

---

<sup>2</sup> Dibandingkan dengan Protestantisme, baik Islam dan Katolikisme agak lambat dalam menargetkan Mentawai. Jika misionaris Protestan Jerman yang pertama datang ke Pagai Utara pada tahun 1901, baru pada tahun 1952 Islam masuk ke Mentawai (Persoon dan Schefold 1985:XV) dan Katolikisme memulai aktivitas-aktivitasnya baru pada tahun 1954 (Coronese 1986:29). Pada tahun 1954, agama lokal, Arat Sabulungan, dilarang. Dalam apa yang disebut Rapat Tiga Agama, diputuskan bahwa setiap orang Mentawai harus melepaskan arat sabulungan, dan harus memeluk entah Islam atau Protestantisme (Herman Sihombing 1979:99). Belakangan Katolikisme ditambahkan pada pilihan resmi itu. Penyebaran Islam yang terorganisir dengan baik di antara orang-orang Mentawai dilakukan secara kilat dengan aktivitas-aktivitas yang terorganisir dari Dakwah Islamiyah Indonesia (organisasi pan-Indonesia yang bertanggung jawab atas penyebaran dan pemeliharaan agama Islam di kepulauan Nusantara) yang dimulai pada akhir 1960-an (H. Mas'od Abidin 1997). Inisiatif-inisiatif Islam sangat berpengaruh di Pulau Sipora dan pada tingkat yang lebih rendah di Kepulauan Pagai.

dan bekal yang pada dasarnya di luar jangkauan kebanyakan orang Mentawai. Hal itu membuat banyak orang Mentawai tidak memiliki bukti administratif tentang kewarganegaraan mereka, misalnya akte kelahiran dan dokumen-dokumen perkawinan, yang menjurus ke masalah-masalah lain ketika hendak melakukan perjalanan, mencari pendidikan lebih tinggi, atau mencari calon suami atau istri di luar daerah Mentawai.

Demi pembangunan nasional, pemerintah Indonesia telah menyingkirkan satu kelompok khusus terpisah dari masyarakat yang lain. Orang-orang itu dianggap terbelakang dan lenyap dari *mainstream* pembangunan dan kemajuan nasional. Diperkirakan isolasi terhadap mereka itulah yang menjadi penyebab utama keterbelakangan mereka dan juga alasan mengapa orang-orang itu akhirnya disebut 'masyarakat terasing'. Pemerintah Indonesia telah mengembangkan berbagai program pembangunan dan asimilasi untuk memodernisir orang-orang itu dan mengubah mereka menjadi warga negara Indonesia yang layak. Orang-orang Mentawai yang telah dipengaruhi oleh kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah itu telah belajar memahami diri mereka sendiri dengan sudut pandang yang terutama negatif. Sebagai 'masyarakat terasing', orang-orang Mentawai itu telah distigmatisasi sebagai manusia yang bermasalah sosial, religius, dan agrikultural (Persoon 1994:67-120), yang menjalani gaya hidup yang harus dibuang secepat mungkin.

Dengan tanggung jawab memerintah Kepulauan Mentawai di tangan orang-orang Minangkabau, orang Minangkabau jugalah yang bertanggung jawab atas implementasi program-program pembangunan dan asimilasi khusus ini. Yakin pada superioritas kultural dan religius mereka, para pegawai negeri daratan itu dengan penuh semangat melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan peradaban dan pembangunan pemerintah terhadap orang-orang Mentawai, tetapi implementasi nyata dari aktivitas-aktivitas pembangunan itu di satu pihak menemui banyak rintangan praktis. Babi-babi yang banyak berkeliaran secara bebas, kondisi-kondisi lingkungan yang keras, dan populasi yang dipandang berbahaya dan tidak ramah itu mengubah Kepulauan Mentawai menjadi tempat yang tidak menyenangkan bagi orang Minangkabau yang kebanyakan Muslim itu. Karena itu, tidak ada banyak pedagang Minangkabau yang berani memperluas usaha mereka ke pedalaman pulau-pulau dan para pegawai negeri Minangkabau jarang

datang ke pulau-pulau Mentawai, dan sebagai gantinya memerintah kepulauan itu terutama hanya dari daratan Sumatera. Berbagai proyek pembangunan di bidang infrastruktur, pertanian, dan sistem pendidikan diselesaikan secara sangat tergesa-gesa, diselesaikan dengan bahan-bahan di bawah standar mutu, ditinggalkan sebelum rampung, atau bahkan tidak pernah diimplementasikan sama sekali. Dalam praktik pembangunan daerah itu pada dasarnya disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan komunitas Minangkabau yang tinggal di pulau-pulau tersebut. Pembangunan fisik kepulauan tersebut dibatasi pada pembangunan kantor-kantor pemerintah tingkat kecamatan, mesjid-mesjid, sekolah-sekolah, fasilitas-fasilitas kesehatan, dan fasilitas-fasilitas infrastruktur dasar umum di desa-desa pelabuhan. Hal itu menciptakan kantong-kantong perantau yang tinggal di desa-desa pelabuhan dan dikelilingi oleh komunitas-komunitas lokal yang pada dasarnya tidak diurus.

### *Suara-suara kritis*

Pada akhir tahun 1980-an, suatu ketidakpuasan politis muncul di antara sejumlah kecil orang Mentawai intelektual yang makin lama makin membesar. Mereka mulai mempertanyakan penggerogotan yang terus berlanjut terhadap identitas kultural mereka, dan praktik-praktik pemerintahan yang inkompeten serta korup dari para pejabat Minangkabau. Akhirnya, mereka mengawali lobi untuk memperjuangkan keterlibatan lebih banyak orang Mentawai dalam politik lokal.

Akibat berbagai inisiatif yang berbasis agama, kesempatan-kesempatan bagi pendidikan baik di dalam maupun di luar Kepulauan Mentawai telah meningkat secara signifikan sejak akhir 1960-an.<sup>3</sup> Hasilnya, makin banyak pemuda Mentawai yang berhasil menyelesaikan pendidikan tinggi. Ketika fasilitas angkutan antara pulau-pulau Mentawai dan daratan Sumatera ditingkatkan pada tahun 1980-an, jumlah sarjana dan mahasiswa Mentawai yang mengejar ilmu di daratan meningkat dengan cepat. Meskipun demikian, begitu tiba di daratan, mereka menghadapi banyak masalah: fasilitas perumahan yang jelek di kota Padang, kekurangan biaya,

---

<sup>3</sup> Gereja-gereja misionaris Protestan maupun Katolik dalam usaha mereka melakukan ekspansi telah meningkatkan sistem pendidikan maupun kemungkinan-kemungkinan untuk mendapatkan pendidikan lebih tinggi di tempat lain. Bersama inisiatif-inisiatif Kristen itu, berbagai organisasi Islam berusaha menguasai komunitas Mentawai melalui program-program pendidikan.

ketakutan akan diislamkan,<sup>4</sup> dan munculnya penyalahgunaan narkoba di antara beberapa pemuda Mentawai, dan perasaan dipandang rendah di mana-mana karena menjadi orang Mentawai. Dengan gaya hidup dan kebudayaan mereka yang jauh berbeda, orang Minangkabau cenderung memandangi orang-orang Mentawai dengan perasaan khawatir bercampur jijik. Yakin pada superioritas kultural dan religius mereka, orang Minangkabau cenderung memandangi orang Mentawai sebagai orang-orang penyembah berhala, primitif, dan kotor, yang masih dekat sekali dengan alam beserta kekuatan-kekuatan spiritualnya. Lagi-lagi hal ini mengarah pada kepercayaan bahwa orang-orang Mentawai memiliki kendali atas kekuatan-kekuatan spiritual tertentu yang mungkin berbahaya. Dengan demikian orang-orang Minangkabau lebih suka menghindari konflik dan agresi terbuka dengan orang-orang Mentawai. Gagasan bahwa orang Mentawai kotor terutama didasarkan pada kebiasaan mereka memelihara babi dan makan daging babi – hal yang dipandang haram (dilarang) oleh orang Islam. Sebaliknya, orang-orang Mentawai sendiri pada umumnya memandangi orang Minangkabau sebagai orang fanatik. Selain itu, orang-orang Mentawai menganggap orang Minangkabau sebagai orang yang tidak dapat dipercaya dan suka membunuh. Orang Minangkabau terkenal karena kemampuan mereka mendatangkan penyakit dan bahkan kematian pada orang-orang yang lemah atau tanpa perlindungan. Akibat dari permusuhan-permusuhan interetnis ini, banyak pemuda Mentawai telah lama mengingkari latar belakang kultural mereka sendiri agar bisa sukses di lingkungan daratan yang didominasi oleh orang Minangkabau.

Ekologi kota dan kapasitas analitis yang semakin besar dari orang-orang Mentawai yang tinggal di Padang menjadikan orang-orang itu lebih peka terhadap gagasan-gagasan tentang identitas etnis. Akibat peningkatan kesadaran etnis ini, kelompok mahasiswa dan sarjana Mentawai yang tinggal di Padang yang jumlahnya makin besar itu mulai mengelompok dan mengorganisir diri sepanjang garis-garis yang berbasis etnis. Terlepas dari keluarga-keluarga mereka, keinginan mereka

---

<sup>4</sup> Orang-orang Mentawai pada umumnya memandangi Islam dan proses-proses Islamisasi sebagai kekuatan-kekuatan berbahaya dari luar yang harus dihindari agar kepribadian Mentawai tidak hilang. Tentu saja orang-orang Mentawai yang memeluk Islam tidak mempunyai kepercayaan yang serupa dengan hilangnya identitas Mentawai 'murni' ini. Meskipun meningkat dengan pesat, jumlah orang Mentawai yang beralih memeluk Islam masih kecil dan pada umumnya mereka memperoleh kesulitan untuk secara terbuka membela diri sebagai orang sesama Mentawai.

untuk mengorganisir diri mula-mula didorong oleh perasaan kegelisahan, kesepian, dan ketidak-pastian atas kehidupan dan masa depan mereka sendiri, tetapi tak lama kemudian dimensi-dimensi politis juga mengemuka.

Pada tahun 1982, IPPMEN (Ikatan Pemuda Pelajar Mentawai) didirikan oleh sekelompok mahasiswa dan sarjana Mentawai yang tinggal di Padang. Mula-mula IPPMEN dimaksudkan sebagai sebuah forum lewat para mahasiswa dan sarjana Mentawai bisa berkumpul untuk mendiskusikan, memproses dan menganalisis kehidupan mereka di Padang. Tetapi pada awal tahun 1990-an IPPMEN mulai mengusik kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah yang menyangkut Mentawai dan kedudukan orang-orang Mentawai sebagai warga negara dalam masyarakat Indonesia yang lebih luas. Dalam beberapa kampanye surat, IPPMEN mengkritik birokrasi Padang-Pariaman karena keengganan mereka untuk mengembangkan Kepulauan Mentawai. Meskipun sependapat dengan gagasan yang diterima umum bahwa orang-orang Mentawai terlibat dalam suatu perjuangan, mereka berusaha keluar dari keterbelakangan, kebodohan, kemiskinan, dan kemelaratan umum mereka, IPPMEN juga menyatakan bahwa hal-hal itu jangan dipahami sebagai bagian intrinsik dari kebudayaan Mentawai, melainkan sebagai hasil; akibat dari kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah yang tidak sempurna, tidak selaras, dan salah kaprah, khususnya dalam hubungan dengan pendidikan dan pembangunan ekonomi kawasan Mentawai.<sup>5</sup>

Pada saat yang sama para pemimpin Minangkabau dituduh menerima Kepulauan Mentawai sebagai daerah pencipta pendapatan, sementara eksistensi kelompok etnis yang jauh itu hanya dianggap sebagai perintang eksploitasi sumber-sumber alam. Agak terkesan oleh tindakan-tindakan yang diambil oleh para intelektual muda itu, pemerintah Padang-Pariaman mulai memformalisir hubungan mereka dengan IPPMEN pada tahun 1992; hasilnya, IPPMEN menerima bantuan finansial sekadarnya untuk mendanai aktivitas-aktivitas mereka.<sup>6</sup> Pada awal tahun 1990-an pemerintahan Padang-Pariaman bahkan menempatkan seorang pembantu

---

<sup>5</sup> Ikatan Pemuda Pelajar Mentawai (IPPMEN), Padang, Voorstel voor internaat en secretariaat, project proposal, 1989.

<sup>6</sup> Uang itu adalah bagian dari apa yang disebut Dana Pembinaan Pemuda dan Karang Taruna, yaitu uang yang secara langsung diterima dari pemerintah pusat dan dialokasikan untuk olahraga dan aktivitas-aktivitas lain di antara generasi muda di kabupaten. Sebelum IPPMEN secara eksplisit menuntut bagian dari uang itu untuk Mentawai, Mentawai belum pernah menerima sepeser pun dari dana itu.

bupati yang diberi tugas mengembangkan Kepulauan Mentawai. Akibat tidak adanya pengarahan secara umum, krisis manajemen, saling tidak mempercayai, dan keterlibatan yang dipertanyakan dari beberapa pemimpin IPPMEN di sektor penebangan hutan, IPPMEN akhirnya kehilangan sebagian besar dari arti penting dan kredibilitasnya. Meskipun begitu, tidak dapat diingkari bahwa IPPMEN telah menjadi palungan bayi tempat munculnya generasi baru orang-orang Mentawai yang memiliki kesadaran diri. Melalui keterlibatan mereka dalam IPPMEN, banyak pemuda Mentawai belajar mengorganisir diri mereka sendiri, menuangkan pengalaman-pengalaman pribadi mereka ke dalam kata-kata, dan merundingkan keinginan-keinginan kolektif serta rintangan-rintangan mereka dengan orang-orang yang berkuasa. Harga diri kebudayaan dan identitas Mentawai serta tersingkirnya mereka sehingga tidak ikut menikmati hasil-hasil yang diperoleh dari eksploitasi terhadap sumber-sumber alam yang ada di Kepulauan Mentawai adalah poin-poin sentral yang senantiasa hadir dalam perundingan-perundingan itu.

Suara-suara kritis itu datang bersamaan dengan gerakan-gerakan internasional yang pas pada waktu itu mempromosikan pelestarian warisan kultural dan alami dunia. Kontras dengan pandangan pemerintah, agensi-agensi internasional memandang orang-orang Mentawai sebagai contoh lain dari orang-orang pribumi yang dimarjinalkan dan yang terperangkap di sebuah negara yang bersikap memusuhi dan dianggap bertanggung jawab atas kehancuran habitat alami bangsa-bangsa tersebut. Sejak akhir 1970-an beberapa organisasi internasional telah aktif di Kepulauan Mentawai. Di antara mereka, organisasi-organisasi yang sudah lebih mapan seperti Survival International, World Wide Fund for Nature (WWF), UNESCO, Asian Development Bank, dan Conservation International (CI) pernah – dan beberapa sampai sekarang masih – menjalankan berbagai program dan proyek di Mentawai (lihat juga Persoon 1998).

Akibat kontak yang semakin meningkat dengan organisasi-organisasi internasional yang besar ini, elit Mentawai belajar menampilkan diri mereka sendiri sebagai orang-orang pribumi asli yang hidup di hutan tropis yang terancam punah. Sementara memanfaatkan wacana yang diterima secara internasional ini mengenai orang-orang pribumi dan pelestarian alam, kaum cerdik cendekia Mentawai mampu meraup banyak uang dari lembaga-lembaga donor internasional yang terlibat dalam pelestarian alam dan pemberdayaan bangsa-bangsa pribumi.

Khususnya selama akhir tahun 1990-an elit Mentawai telah melembagakan dirinya sendiri di berbagai organisasi lokal; salah satu dari organisasi-organisasi yang paling terkemuka adalah Yayasan Citra Mandiri.

Pada bulan Juli 1995 Kortanius Sabeleake dan Yudas Sabaggalet, keduanya pernah aktif di IPPMEN, mendirikan Yayasan Citra Mandiri (YCM), yang sekarang menjadi salah satu organisasi lokal yang paling berpengaruh. YCM difokuskan pada advokasi dan pembangunan ekonomis komunitas-komunitas Mentawai melalui pemanfaatan sumber-sumber alam yang adil dan kompeten di Kepulauan Mentawai. YCM bertujuan memberdayakan komunitas Mentawai melalui aktivitas-aktivitas pertanian yang kolektif dan berbasis komunitas, didukung dengan bantuan teknis, advokasi, pendidikan, pelatihan dan fasilitas-fasilitas kredit. Tujuan YCM tidak hanya untuk memberdayakan komunitas-komunitas Mentawai dalam arti material, tetapi juga melalui aktivitas-aktivitas yang membangkitkan kesadaran etnis Mentawai. Menurut YCM, 'pemberdayaan komunitas-komunitas adat terletak pada pemahaman tentang hak-hak dan kewajiban-kewajiban seseorang, bukan hanya sebagai anggota komunitas lokal, tetapi juga sebagai warga negara dalam konteks negara kebangsaan Indonesia.'<sup>7</sup> Penggunaan kata 'adat' jelas adalah pernyataan politis. Bukannya menggunakan istilah 'masyarakat terasing' yang banyak dipertanyakan itu, YCM pada tahun 1995 sudah menggunakan istilah yang jauh lebih terhormat, yaitu 'masyarakat adat' (komunitas pribumi, tradisional). Setelah Yudas Sabaggalet meninggalkan organisasi itu pada tahun 1998, Kortanius Sabeleake' menjadi direktur eksekutif YCM, posisi yang ia duduki sampai akhir tahun 2004 ketika ia menjadi kepala Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Di kemudian hari YCM bekerja dengan staf yang berubah-ubah, yang semuanya mencapai sekitar 20 orang dan hampir sepertiganya di kantor utama di Padang, sepertiga lagi bekerja di kantor editorial surat kabar organisasi itu, *Puailiggoubat*, yang diterbitkan oleh YCM, sementara yang sepertiga lagi aktif di lapangan. YCM terlibat dalam aneka macam kegiatan, termasuk advokasi dalam hubungan dengan pertikaian-pertikaian mengenai masalah tanah, pemetaan wilayah tradisional, agroforestri, studi-studi rintisan, dan penelitian yang lebih *in-depth*. Berbeda dari IPPMEN, aktivitas-aktivitas YCM hampir sepenuhnya ditentukan oleh sponsor mereka (UNESCO, Kedutaan Besar Jerman, Forestrade) dan rekan-rekannya

---

<sup>7</sup> Lihat juga: [http://www.lp3es.or.id/directori/data/sumbar/sumbar\\_005.htm](http://www.lp3es.or.id/directori/data/sumbar/sumbar_005.htm).



yang lebih kuat seperti Lembaga Riset Advokasi (LRA) dan Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI).

Pada tahun 1997 YCM merintis penciptaan sebuah dewan adat lokal yang terdiri dari para pemimpin adat – sebuah gagasan yang mereka tiru dari organisasi Pancur Kasih,<sup>8</sup> yang bermarkas di Kalimantan dan yang lebih berpengalaman itu. Pada akhir tahun 1997 YCM telah membentuk dewan adat di beberapa desa di Pulau Siberut. Dewan adat itu diharapkan memperkuat posisi komunitas-komunitas adat lokal dalam berhubungan dengan institusi-institusi pemerintah dan mendorong lembaga-lembaga pemerintah lokal dengan desakan-desakan penting dari tingkat bawah masyarakat Mentawai (*Puailigoubat* 6 [Mei 2002]:8). Tetapi pada awal tahun 2002 gagasan tentang dewan adat itu belum diterima secara umum. Dewan adat di desa-desa yang tadi disebutkan masih dalam fase berjuang untuk memperoleh kedudukan sah. Hampir tidak ada kerja sama antara dewan adat dan LSM-LSM lokal selain YCM, dan sementara itu dewan adat masih menunggu pengakuan resmi dari pemerintah lokal. Pada waktu tulisan ini dibuat, implementasi faktual dari dewan adat rupanya telah sepenuhnya gagal (*Puailigoubat* 49[1-14 Juni 2004]:5). Meskipun penguatan demokrasi dan strategi-strategi serta aktivitas-aktivitas *bottom-up* dalam teori didukung, dalam kenyataannya mereka cenderung tidak ditanggapi dengan antusias oleh pejabat-pejabat pemerintah lokal. Pejabat-pejabat pemerintah tidak mengakui dewan adat sebagai inisiatif yang serius, melainkan sebagai salah satu tindakan eksentrik YCM, sehingga mula-mula hanya mendatangkan kekecewaan dan belakangan sikap acuh tak acuh pada orang-orang yang terlibat.

Sejak tahun 2001 YCM berhubungan erat dengan Rainforest Foundation Norway (RFN).<sup>9</sup> Kerja sama dengan RFN itu memberikan pengaruh besar pada posisi YCM. Rainforest Foundation melipatgandakan anggaran YCM dari US\$50,000 pada tahun 2001 menjadi US\$ 110,000 pada tahun 2002.<sup>10</sup> Belakangan YCM menginvestasikan

---

<sup>8</sup> Untuk informasi lebih lanjut mengenai Yayasan Pancur Kasih, lihat juga Tanasaldy dalam bunga rampai ini.

<sup>9</sup> The Norwegian Rainforest Foundation, yang aktif di Indonesia sejak tahun 1997, adalah sebuah organisasi lingkungan maupun bantuan yang berkarya demi perlindungan terhadap hutan hujan dan sumber-sumbernya yang kaya bagi generasi-generasi mendatang. Untuk mencapai tujuan itu, Rainforest Foundation mendukung masyarakat-masyarakat hutan dan masyarakat-masyarakat pribumi yang hidup dalam dan dari hutan dalam perjuangan mereka untuk melindungi lingkungan dan memperoleh respek bagi hak-hak asasi mereka (<http://www.rainforest.no>).

<sup>10</sup> <http://www.rainforest.no>

banyak uang dalam ekspansi birokratis organisasi itu. Di paruh kedua tahun 2002 sebuah kantor baru dibuka di Maileppet di Pulau Siberut, dan pembangunan sebuah kantor baru lain juga dimulai di Tuaipeijat di Pulau Sipora, yang sudah operasional pada waktu tulisan ini dibuat. Masih ada rencana untuk membuka kantor ketiga di Kepulauan Mentawai di Sikalabuan di bagian utara Pulau Siberut. Pada akhir tahun 2002 kantor redaksi *Pnailiggoubat* memisahkan diri dari kantor utama YCM di Padang dan pindah ke sebuah kantor di dekatnya. Khususnya kantor baru di Maileppet telah memunculkan publisitas negatif. Fakta bahwa kantor itu sudah beberapa bulan siap digunakan tetapi sampai akhir tahun 2002 belum juga digunakan untuk kerja harian membuat orang-orang pada bersuara nyinyir. Orang-orang pada menggosipkan bahwa YCM sebenarnya tidak tahu harus mereka apakan uang yang mereka peroleh dengan mengatasnamakan komunitas-komunitas lokal itu, sampai akhirnya mereka menginvestasikannya dalam ekspansi *real estate* yang tidak ada gunanya, yang barangkali hanya dimaksudkan untuk menguntungkan kepentingan-kepentingan pribadi para anggota YCM. Selain itu, sejumlah orang yang terlibat dalam YCM berkampanye secara cukup intensif dalam pemilu DPRD yang terakhir. Meskipun tidak ada bukti langsung mengenai tuduhan itu, komunitas-komunitas lokal percaya bahwa sebagian besar dana RFN telah digunakan untuk kampanye politik pribadi. Persis seperti IPPMEN di masa sebelumnya, YCM sekarang pada umumnya diyakini menciptakan ketenaran dan keuntungan pribadi dengan jalan menjual masalah pribumi dan ancaman terhadap lingkungan alam kepada organisasi-organisasi donor besar, tanpa dengan serius mempertimbangkan komunitas-komunitas lokal. Dengan kata lain, kredibilitas dan akuntabilitas YCM semakin dipertanyakan, tidak hanya di antara pejabat-pejabat pemerintah lokal, tetapi juga – barangkali yang lebih mengkhawatirkan – di antara komunitas-komunitas lokal di Kepulauan Mentawai.

### *Serbuan putra asli daerah*

Setelah jatuhnya rezim Orde Baru Suharto yang otoriter itu, lobi keterlibatan politis Mentawai yang mula-mula agak tersembunyi itu berubah menjadi tuntutan keras akan pemisahan yang tegas dari Kabupaten Padang-Pariaman dan penciptaan sebuah kabupaten baru. Ketika Kepulauan Mentawai akhirnya diberi status kabupaten pada bulan Oktober 1999, orang-orang langsung saling berebutan untuk mencari kedudukan yang paling menguntungkan bagi diri mereka atau anak buah mereka. Bertentangan

dengan tujuan lobi elit Mentawai, Gubernur Sumatera Barat memasang Badril Bakar, orang sesama Minangkabau yang berasal dari daratan Sumatera, sebagai bupati sementara bagi Kabupaten Kepulauan Mentawai. LSM-LSM lokal dan beberapa orang yang terlibat secara politis dikecewakan oleh pemasangan bupati sementara tersebut. Bagi mayoritas orang Mentawai, yang masih dibuat trauma oleh para penguasa Minangkabau yang Islam dan nonpribumi itu, nyatalah bahwa bupati mereka seharusnya adalah orang Kristen dan putra asli daerah. Karena orang Muslim dan orang Minangkabau yang pada umumnya tidak dipercaya, Badril Bakar menjadi target LSM-LSM lokal. Sikap memusuhi mereka terhadap pribadi Bakar membuatnya tidak mampu menjalankan tugas dengan penuh semangat, dan itu menjadi salah satu alasan mengapa ia pada bulan April 2001 diberhentikan secara tidak hormat dan dikembalikan ke daratan.

Setelah Badril Bakar dipulangkan ke daratan, bupati sementara yang kedua ditunjuk oleh gubernur. Kali ini seorang Mentawai, Antonius Samangilailai, mantan Camat Siberut Selatan, yang berasal dari Sipora. Meskipun orang Mentawai, jati dirinya yang sebenarnya orang Islam dan fakta bahwa Antonius dikenal luas sebagai tangan kanan perusahaan-perusahaan penebang hutan membuat penunjukannya juga kontroversial. Banyak orang menganggap Antonius dan gubernur bekerja sama secara sembunyi-sembunyi dalam masalah penebangan hutan di Kepulauan Mentawai.<sup>11</sup>

Tak lama sesudah Antonius ditunjuk sebagai bupati sementara, pemilihan DPRD dilaksanakan. Ini juga menjadi momen ketika gejolak politis mencapai puncak, karena anggota-anggota DPRD, tak lama sesudah pengangkatan mereka, akan bertanggung jawab atas susunan pemerintah lokal dan pemilihan bupati. Salah satu masalah menonjol dalam perundingan-perundingan politis ini adalah seruan 'putra asli daerah' agar menduduki jabatan yang paling berpengaruh ini. Penggunaan istilah 'putra asli daerah' ini harus diinterpretasikan dari sudut pandang etnis, yang terutama membedakan antara orang Mentawai dari orang Minangkabau. Jika lobi awal yang mengincar keterlibatan politik lokal lebih besar ditujukan untuk menentang para pemimpin Minangkabau yang tidak bisa diandalkan dan korup,

---

<sup>11</sup> Gubernur Sumatera Barat, yang pernah menjadi Bupati Padang-Pariaman (dan karena itu tahu betul tentang sumber-sumber alam potensial yang tersedia di Mentawai), terkenal sebagai pendorong konsesi-konsesi penebangan hutan di Kepulauan Mentawai.

maka keinginan umum sekarang adalah bahwa politik lokal harus diambil-alih oleh orang-orang lokal yang tulus dan bisa dipercaya, putra asli daerah.

Meskipun begitu, siapa yang dianggap putra asli daerah itu ternyata merupakan masalah perspektif yang pelik. Bagi banyak komunitas lokal, gagasan-gagasan tentang kepemilikan – dan bukan etnisitas – ada di jantung identitas orang yang bersangkutan. Orang-orang Mentawai menceritakan sebuah mitos ketika pada suatu ketika populasi Siberut menjadi terlibat dalam suatu pertikaian yang serius, yang kemudian berkembang menjadi perang saudara. Setelah terjadi gelombang kekerasan besar, orang-orang cenderung untuk sejauh mungkin menyembunyikan diri dari orang-orang yang mungkin akan mendatangkan kekerasan. Beberapa bahkan lari sampai Kepulauan Mentawai bagian selatan. Karena pertikaian itu, populasi dari pulau-pulau Mentawai selatan menyebut penduduk Siberut sebagai Sabirut. Sebaliknya, populasi Siberut menyebut orang-orang di pulau-pulau selatan sebagai Sakalagat. Orang-orang di Pulau Pagai lebih jauh membedakan antara diri mereka sendiri dari orang-orang di Sipora, dengan menyebut mereka Sakalelegat (orang yang meninggalkan Pulau Sipora tetapi masih termasuk kerabat kita) atau Sakobou. Semuanya adalah kategori-kategori yang ditampilkan dengan stereotip-stereotip negatif. Sakalagat adalah orang-orang pengecut (mereka pindah ke Siberut di zaman yang sudah lampau), orang-orang yang terusir, para pecundang, orang-orang yang harus kita khawatirkan karena suka memakai santet, orang-orang yang makan *gette* (keladi) yang dianggap makanan inferior, orang-orang yang maju tetapi lupa pada kebudayaan dan identitas mereka, orang-orang yang menjadi kurang lebih sama dengan orang-orang Minangkabau. Tentu saja, Sabirut kemudian berarti orang-orang Mentawai yang tinggal di belakang, orang-orang pasif, kuno, ketinggalan zaman, ketinggalan mode, dan konservatif. Mereka kasar, keras, tradisional, dan liar. Orang Sabirut suka membunuh. Mereka terkenal suka memenggal kepala orang tanpa alasan apa-apa. Meskipun orang-orang mengacu pada diri sendiri sebagai bagian dari salah satu kategori yang disebutkan di atas, semua lebih suka menyebut diri sendiri Simattaoui (orang Mentawai).

Terjemahan politis dari permusuhan-permusuhan intraetnis di atas dilakukan dengan bantuan istilah putra asli daerah (orang-orang yang berasal dari tempat tertentu yang akan ditunjuk lebih lanjut). Jika putra asli daerah hanya membedakan antara orang Mentawai dengan *sasareu* (harafiah: orang dari jauh; orang luar), putra asli setempat membedakan antara orang-orang Mentawai sendiri. Dengan

demikian bagi orang-orang yang tengah mencari konstituensi politis, konstitusi heterogen dari populasi Kepulauan Mentawai menjadi masalah yang pelik. Orang mana yang akan memperoleh dukungan masyarakat lebih luas menjadi pertanyaan yang sulit dijawab. Memasang seorang anggota klan Satoko yang berasal dari Saibi Samukop (Siberut Selatan) dalam negosiasi-negosiasi politis mungkin akan menjamin dukungan dari sesama anggota-anggota di Saibi Samukop, tapi tidak otomatis dukungan masyarakat luas Siberut Selatan, apalagi Siberut Utara, atau lebih buruk lagi Kepulauan Mentawai bagian selatan. Karena itu orang-orang yang memenuhi persyaratan untuk mengikuti pemilu DPRD kadang-kadang harus bertarung mati-matian. Pemilu mengarah pada kemenangan besar bagi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, diikuti oleh Partai Damai Kasih Bangsa (PDKB) dan Golongan Karya. Tak lama setelah DPRD akhirnya terpilih dan dilantik pada akhir Juni 2001, negosiasi-negosiasi mengenai posisi bupati mulai dilancarkan. PDIP dan PDKB membentuk aliansi dan menyodorkan dua kandidat: Edison Salelcubaja, seorang pendeta Protestan yang berasal dari Sikakap (Pagai Utara) dan Alexander Lukman, seorang etnis Cina dengan latar belakang Katolik. Alexander ingin sekali menduduki jabatan bupati. Ia sudah mempunyai rencana-rencana untuk membuka perusahaan penebangan hutannya sendiri di kepulauan itu. Ia mempunyai rencana politis *njilimet* yang ditulis bahkan sebelum ia secara resmi didaftarkan sebagai calon bupati. Sebaliknya, Edison sama sekali tidak bersemangat untuk menjadi bupati. Tetapi banyak teman-temannya, yang ia kenal sejak tahun-tahun ia terlibat dalam Yayasan Kondisi,<sup>12</sup> sebuah LSM lokal, sekarang terlibat di sektor penebangan hutan di Mentawai, dan mereka pikir akan sangat bermanfaat jika mempunyai teman dekat yang menduduki jabatan bupati. Secara finansial didukung oleh teman-temannya, Edison menjadi boneka politik di tangan sektor penebangan hutan.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Di bawah kepemimpinan Edison Salelcubaja, Yayasan Kondisi dimulai sebagai organisasi penyebaran Injil yang memperjuangkan pemberdayaan populasi Protestan di Kepulauan Mentawai. Tetapi, tak lama kemudian mereka tahu-tahu terlibat di sektor penebangan hutan.

<sup>13</sup> Bakrial, yang terlibat dalam perusahaan penebangan hutan PT Mundam Sati, aktif di Sipora dan Pagai, bahkan mengajukan Edison dan Aztarmizi (mantan pembantu bupati dan kerabat dekat Bakrial) sebagai pasangannya. Edison, karena tidak memiliki pengalaman memerintah sebuah kabupaten, menganggap berpasangan dengan Aztarmizi yang sudah berpengalaman itu sebagai ide yang bagus.

Selain Edison dan Alexander, ada kandidat serius ketiga untuk kedudukan bupati: mantan bupati sementara Antonius. Bersama-sama pasangannya yang sama-sama Muslim, Ridwan Siritubui, yang berasal dari Simalegi (Siberut Utara), mereka membangun kubu Islam dalam pemilu itu. Mereka bisa mengandalkan suara dari Golkar dan anggota partai-partai Islam kecil di DPRD. Tidak berbeda dari kedua kandidat yang lain, Antonius dan Ridwan juga sangat tergantung pada dukungan finansial dari sektor penebangan hutan.

Setelah dua ronde pertarungan yang ketat antara Antonius dan Edison Saleleubaja, yang disebut belakangan itu akhirnya terpilih sebagai Bupati Kepulauan Mentawai. Kabar burung mengatakan bahwa kubu Edison menghabiskan Rp 1,3 miliar untuk membeli suara yang paling menentukan di DPRD.

Edison akhirnya dilantik pada bulan Agustus 2001, dan tak lama kemudian menunjuk berbagai kepala departemen pemerintah lokal. Semua departemen sekarang dikepalai oleh orang-orang Mentawai, yang kebanyakan teman atau kerabat dekat Edison. Posisi lama Edison sebagai kepala DPRD diambil oleh iparnya. Ridwan Siritubui, mantan pasangan Antonius, diminta menduduki jabatan penting sekretaris bupati. Meskipun kualifikasi Ridwan secara resmi tidak cukup untuk menduduki jabatan sekretaris bupati –suatu hal yang belakangan menjungkalkan Wakil Bupati Aztarmizi – Edison lebih suka memasang sesama orang Mentawai daripada orang luar yang mempunyai kualifikasi lebih baik dan lebih berpengalaman.<sup>14</sup> Yang menarik, justru kedudukan strategis kepala Departemen Kehutanan diberikan pada seorang Minangkabau. Menurut Edison sendiri, itu ia lakukan karena ia menganggap kedudukan itu tidak begitu diperebutkan oleh orang-orang Mentawai. Akibat keputusan itu, Edison tak lama kemudian dicecar oleh LSM-LSM lokal yang mempertanyakan pelestarian sisa-sisa hutan hujan tropis dataran rendah Mentawai di satu pihak, dan di pihak lain mempertanyakan siapa sebenarnya para pendukung finansial kampanye politisnya.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Pada saat Ridwan menjadi sekretaris bupati, ia mempunyai pangkat 3D, sementara persyaratan resmi untuk menduduki jabatan sekretaris adalah 4A (*Puailigunbat* 16 [15-31 Januari 2003]:3).

<sup>15</sup> Khususnya LSM lokal Yayasan Citra Mandiri sangat vokal dalam hal ini.

### *Menghadapi pembangunan*

Jika gaya hidup Mentawai telah lama distigmatisasi sebagai 'terbelakang', dua kata kunci dalam diskusi-diskusi mengenai masa lampau, masa kini, dan masa mendatang orang-orang Mentawai dan lingkungan mereka adalah 'pembangunan' dan 'kemajuan'. Kata 'pembangunan' berasal dari kata 'bangun', yang berarti 'membangun' tetapi juga 'terjaga dari ketidaksadaran'. Dalam arti yang belakangan itu kita bisa menemukan hubungan dengan sudut pandang pemerintah Orde Baru bahwa masyarakat terasing harus dikembalikan ke *mainstream* kemajuan nasional.<sup>16</sup> 'Kemajuan' mengisyaratkan suatu gerak maju ke arah modernitas. Pemahaman lokal mengenai datang dalam berbagai variasi. Tergantung pada situasi dan kondisi, modernitas bisa mengisyaratkan memiliki rumah dengan atap asbes, sekolah-sekolah, jalan-jalan, infrastruktur yang mengesankan, gereja-gereja, peralatan dapur dari plastik dan pakaian gaya Barat, tetapi juga mobil, sepeda onthel, sepeda motor, motor tempel, komputer, dan ponsel. Istilah 'maju' digunakan dalam arti yang saling terkait dengan gaya hidup yang melibatkan barang-barang manufaktur dan memiliki pengetahuan tentang barang-barang itu. Bepergian dengan sepeda motor dianggap 'lebih maju' daripada dengan mengayuh perahu lesung. Dengan demikian untuk maju dan berkembang orang harus meninggalkan cara-cara hidup lama dan mulai mengikuti gaya hidup baru yang progresif dan konsumtif.

Selaras dengan ide-ide di atas tentang kemajuan dan pembangunan, pemerintah daerah yang baru saja dilantik meluncurkan beberapa proyek pembangunan yang prestisius. Proyek-proyek itu didanai dengan Dana Alokasi Umum (DAU), suatu dana bantuan tahunan dari pemerintah pusat untuk mendirikan fasilitas-fasilitas infrastruktur, transportasi, dan administrasi. Fasilitas transportasi antara Mentawai dan daratan telah meningkat pesat sejak tahun 1999 dan bahkan ada sebuah rencana untuk merehabilitasi lapangan udara di Pulau Sipora dan membangun sebuah bandara. Sesuai dengan rencana pembangunan 2001 untuk Tuaepeijat, sebuah kompleks kantor-kantor pemerintah yang sepenuhnya baru dibangun di Tuaepeijat di Pulau Sipora.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Untuk pembahasan yang lebih teliti mengenai topik ini, lihat Heryanto, Ariel (1988).

<sup>17</sup> Pilihan Tuaepeijat sebagai pusat politik baru bagi kabupaten itu bukan keputusan yang diperbincangkan dengan panjang lebar. Meskipun Muara Siberut – desa pelabuhan utama di Siberut – mestinya menjadi pilihan yang lebih nalar, di bawah bimbingan bupati sementara Antonius, sudah teramat jelas bahwa tidak ada komunitas-komunitas lain di kepulauan itu yang bersedia menyerahkan tanah mereka pada

Aktivitas penting lain dalam pembangunan di kepulauan itu adalah pembangunan berbagai jalan. Seringkali jalan-jalan tanah dan jalan-jalan setapak yang sudah ada di dalam dan di antara desa-desa hanya diperbaharui dengan lapisan semen. Di tempat lain, bekerja sama dengan konsesi-konsesi penebang hutan kecil, dibuat jalan-jalan penghubung baru yang lumayan panjang. Perusahaan-perusahaan kontraktor – yang hampir semuanya di tangan anggota-anggota DPRD lokal – berebut proyek ini karena hasil tambahan selain kayu yang telah ditebang sepanjang trayek jalan itu lumayan besar. Untuk mendapatkan kayu sebanyak mungkin, jalan-jalan dari satu desa ke desa berikutnya tidak dibuat lurus, melainkan sengaja dibuat berkelok-kelok. Praktik-praktik itu tidak jarang menimbulkan konflik dengan komunitas-komunitas lokal yang seringkali melihat kebun-kebun mereka dihancurkan karena pembangunan jalan itu. Sementara itu pemerintah daerah tidak menunjukkan niat untuk menindak praktik-praktik itu karena jika demikian mereka akan terlibat dalam konflik dengan teman-teman atau anggota keluarga sendiri di DPRD.<sup>18</sup> Selain itu, pemerintah pada umumnya menganggap hutan adalah dunia yang mengakomodasi praktik-praktik yang bertentangan dengan pemahaman lokal tentang kemajuan dan modernitas. Hutan dan semua keanekaragaman budaya dan alam yang dikandungnya tidak dianggap sebagai sesuatu yang berharga sebagaimana dipromosikan oleh gagasan-gagasan Barat tentang pelestarian alam dan kelangsungan hidup budaya. Hutan dan gaya hidup penduduk di dalamnya seringkali lebih dipandang sebagai perintang bagi pembangunan yang lebih cepat dan lebih sehat untuk daerah itu.

Sejak awal tahun 2003 DPRD berusaha menyodorkan gagasan meningkatkan jumlah kecamatan dari empat menjadi delapan pada waktu itu, dan belum lama ini bahkan menjadi sepuluh (*Puailiggonbat* 4 [Maret 2002]:11). Pemekaran wilayah itu dianggap fungsional dalam pembangunan yang cepat dan sehat bagi kabupaten itu. Sepuluh kecamatan akan mengakibatkan peningkatan anggaran pembangunan secara besar-besaran, yang diterima dari pemerintah pusat, dan belakangan akan mengarah

---

pemerintah. Selain itu, terbatasnya persediaan air bersih yang layak dikonsumsi telah secara serius menghambat operasional kantor-kantor baru di Tuaipijat itu. Sampai tulisan ini dibuat, masalah air masih belum sepenuhnya dipecahkan.

<sup>18</sup> Anggota-anggota pemerintah lokal pada umumnya diyakini telah disogok oleh perusahaan-perusahaan kontraktor, yang kebanyakan ada di tangan anggota-anggota DPRD.



pada peningkatan proyek-proyek pembangunan lokal, yang menjadi kepentingan besar beberapa anggota DPRD dan pemerintah lokal. Komunitas-komunitas lokal juga sangat antusias pada rencana-rencana itu. Kebanyakan orang sudah bisa membayangkan bagaimana kualitas kehidupan mereka akan meningkat setelah penciptaan kecamatan-kecamatan baru itu, yang tak pelak lagi akan diterjemahkan menjadi peningkatan fasilitas-fasilitas (misalnya, sekolah, pusat kesehatan, pelabuhan, kantor polisi, dan telekomunikasi). Sementara beberapa komunitas lokal sudah menyediakan lahan mereka bagi pembangunan fasilitas-fasilitas itu, pemerintah menginginkan agar komunitas-komunitas lokal yang akan ketempatan kecamatan-kecamatan baru itu menyediakan paling sedikit lahan seluas 100 hektare. Perundingan-perundingan mengenai lahan itu barangkali merupakan salah satu alasan mengapa implementasi kesepuluh kecamatan itu akhirnya ditunda. Karena fasilitas-fasilitas pemerintah kecamatan pada dasarnya bisa dibangun di atas lahan seluas 5-10 hektare, permintaan pemerintah agar menyediakan lahan paling sedikit 100 hektare itu dianggap *absurd*. Tetapi dari sudut pandang pemerintah, tuntutan itu katanya masuk akal. Lahan seluas 100 hektare yang harus dibebaskan untuk berbagai keperluan itu pertama-tama bisa diserahkan sebagai sebuah konsesi penebangan hutan IPK, yang pada gilirannya akan menghasilkan pendapatan bagi kabupaten dalam bentuk pajak-pajak.<sup>19</sup> Karena tanah di Mentawai sekarang pada umumnya dianggap ada di tangan komunitas-komunitas lokal, pemerintah daerah harus berunding dengan komunitas-komunitas lokal mengenai lahan di atas mana proyek-proyek pembangunan itu akan diwujudkan. Karena tanah di Mentawai pada umumnya dimiliki oleh aneka macam klan, perundingan-perundingan itu bisa sangat pelik dan menimbulkan kekacauan di antara semua pihak dan kadang-kadang bahkan sampai konflik serius di antara anggota-anggota klan dengan pemerintah, dan di antara sesama anggota klan.

Sejauh ini pembangunan kepulauan itu yang ditangani terutama adalah pembangunan fisik. Walaupun pembangunan kantor-kantor dan infrastruktur baru itu bisa dikatakan berlimpahan, ide-ide bagi pendekatan yang lebih struktural terhadap pengembangan tidak ada. Masalah-masalah di sektor-sektor kritis seperti

---

<sup>19</sup> Konsesi penebangan hutan (Izin Pemanfaatan Kayu) harus membebaskan tanah hutan untuk keperluan-keperluan lain (misalnya, infrastruktur atau perkebunan-perkebunan).

pendidikan, pemeliharaan kesehatan, dan ekonomi nyaris tidak diurus. Meskipun pusat-pusat medis dan sekolah-sekolah telah didirikan di berbagai lokasi di kepulauan itu, rupanya tidak ada perencanaan untuk operasi faktualnya. Baik guru maupun personil medis masih kosong di berbagai lokasi. Selain itu, fasilitas-fasilitas seperti itu masih sangat miskin di daerah-daerah yang terpencil di kepulauan itu. Rupanya para politikus lokal tidak memiliki perspektif pembangunan lain daripada pembangunan fisik saja. Retorika dan praktik-praktik Orde Baru sehubungan dengan pembangunan masih banyak dipakai. Ketergantungan pada anggaran pembangunan dari pemerintah pusat masih sangat tinggi. Aktivitas-aktivitas penghasil pendapatan lokal – terlepas dari beberapa usaha kecil swasta yang menghasilkan pajak – pada umumnya tidak ada. Sampai sejauh ini pemerintah daerah belum mampu mematahkan monopoli asing atas industri *surfing* yang begitu menonjol di Kepulauan Mentawai, belum mampu menghentikan eksploitasi ilegal terhadap perairan Mentawai oleh armada nelayan asing, dan – yang sangat mengherankan – kabupaten itu belum mampu menghasilkan pendapatan yang substansial dari sektor penebangan hutan yang sangat aktif di kepulauan tersebut. Harapan-harapan akan masa depan ditempatkan pada investasi asing dalam industri turis, tetapi karena turisme di Mentawai difokuskan pada *surfing* (yang dimonopoli terutama oleh para pengusaha Australia) dan lingkungan berhutan beserta praktik-praktik budaya lokal yang melekat di situ, serbuan terhadap lingkungan alam dan lenyapnya hutan-hutan dengan sangat cepat di kepulauan itu tampak sangat tidak menguntungkan.

### *Trik-trik perdagangan*

Karena kabupaten itu sendiri tidak mendapatkan keuntungan dari aktivitas-aktivitas tebang kayu, muncul pertanyaan sektor tebang kayu justru tampak lebih meriah daripada di masa-masa lampau? Meskipun pada tahun 2004 paling sedikit 20 izin baru untuk konsesi tebang kayu skala kecil telah diterbitkan untuk lahan seluas 30.000 hektare, pemerintah daerah belum mampu menarik *fee* retribusi apa pun dari perusahaan-perusahaan kayu yang terlibat (*The Jakarta Post* 24-3-2005). Pada umumnya diyakini bahwa baik anggota-anggota pemerintah daerah maupun DPRD tunduk pada sogokan sektor tebang kayu. Selain itu, Edison sendiri diyakini secara luas menerima pembayaran karena menerbitkan izin-izin IPK lebih kecil

dengan mulus dan tanpa dipertanyakan.<sup>20</sup> Ketika pada akhir tahun 2004 Kortanius Sabeleake – yang baru saja diangkat menjadi kepala DPRD – secara terbuka mengkonfrontasi Edison dengan tuduhan-tuduhan ini dalam sebuah rapat antara pemerintah daerah dan DPRD mengenai masalah pendapatan asli daerah, Edison secara mencurigakan kumat sakitnya dan terpaksa cepat-cepat meninggalkan rapat itu.<sup>21</sup> Meskipun kita mungkin tidak akan pernah tahu apa yang sebenarnya terjadi dan berapa jumlah uang yang sedang dibicarakan di situ, adalah fakta bahwa yang mengalami kerugian dalam hal ini adalah pemerintah Mentawai dan sumber-sumber alam Mentawai, sementara beberapa individu berhasil memperkaya diri sendiri dengan praktik-praktik itu.

Khususnya dalam pemberian proyek-proyek pembangunan pemerintah pada partai-partai eksekutif itulah maka muncul banyak praktik korupsi. Banyak politikus lokal mendirikan perusahaan kontraktor mereka sendiri – terlepas dari apakah mereka mampu atau tidak mampu mengimplementasikan proyek-proyek itu – melalui mana mereka bisa ikut menikmati uang yang dialokasikan untuk proyek-proyek pembangunan. Akibatnya proyek-proyek pembangunan ditransfer melalui berbagai perusahaan kontraktor teman sebelum proyek-proyek itu akhirnya diimplementasikan. Pada waktu itu anggaran proyek yang tersisa hanya separuh dari anggaran yang seharusnya, yang kemudian mengakibatkan proyek-proyek hanya setengah rampung atau dilaksanakan dengan bahan-bahan di bawah standar mutu, sebab setelah sekian kali ditransfer, dana yang tersisa tidak cukup untuk menyelesaikan proyek itu dengan layak (*Puailiggonbat* 6 [Mci 2002]:8). Praktik-praktik itu seringkali disebut ‘diproyekkan’: membuat sesuatu menjadi proyek agar bisa mendapatkan akses ke (atau bagian dari) dana proyek itu.

Terlepas dari pemberian proyek-proyek pembangunan pemerintah, mereka juga melakukan banyak praktik kolusif dalam prosedur seleksi pegawai negeri sipil. Setelah Edison Saleleubaja dilantik menjadi bupati, banyak anggota keluarga Saleleubaja diterima sebagai pegawai negeri sipil. Meskipun ada ujian resmi bahwa

---

<sup>20</sup> Sampai 2002 konsesi-konsesi IPK dengan ukuran maksimum 100 hektare bisa diterbitkan oleh bupati pribadi. Lihat juga McCarthy dalam bunga rampai ini.

<sup>21</sup> Setelah kejadian itu Edison dirumah-sakitkan selama beberapa hari. Dalam hal ini orang harus tahu bahwa sakit mendadak seringkali dijadikan trik untuk menghindari situasi-situasi yang memalukan bagi para pejabat tinggi dan politikus.

seseorang harus lulus agar bisa menjadi pegawai negeri sipil, dengan rekomendasi pribadi dari bupati maka ujian itu tinggal menjadi formalitas. Orang-orang yang tidak memiliki posisi istimewa untuk mendapatkan rekomendasi pribadi dari bupati sendiri seringkali hanya membeli kedudukan itu bagi diri mereka sendiri atau anak buah mereka. Barangkali tidak perlu dijelaskan bahwa bagi mereka yang tidak mempunyai sarana finansial atau hubungan pribadi dengan pejabat pemerintah yang tinggi, kedudukan pegawai negeri yang banyak dicari-cari itu akan sulit diperoleh.

KKN – *triad* korupsi, kolusi, dan nepotisme yang khas Indonesia itu – sampai sekarang masih menjadi masalah besar dalam politik Indonesia. Meskipun sekarang orang-orang Mentawai sudah menjadi bagian yang tak terpisahkan dari praktik-praktik korup dan kolusif itu, sulit untuk menuduh seseorang. Rupanya adalah lebih menguntungkan untuk tidak bertingkah secara mencolok mata agar tidak menarik publisitas negatif. Meskipun begitu, yang benar-benar membuat publik marah adalah dugaan korupsi sekretaris bupati, Ridwan Sirtubui. Namanya menjadi identik dengan korupsi besar-besaran ketika Rp 7,6 miliar uang pemerintah untuk program penghutan kembali ditransfer ke nomor rekening yang ‘keliru’. Bahkan sebelum uang itu bisa dikembalikan, LSM-LSM lokal dan media telah membesarkan cerita itu. Ridwan secara terbuka diserang oleh wakil bupati, Aztarmizi, yang juga menuduhnya secara ilegal mentransfer dana pembangunan sebesar Rp 8,2 miliar ke berbagai departemen – uang yang belakangan dikembalikan. Aztarmizi, yang – berdasarkan kualifikasi-kualifikasi Ridwan yang kurang mencukupi – merasa secara politis dilewati oleh Ridwan, tidak hanya menuduhnya melakukan korupsi, tetapi juga mempertanyakan profesionalisme dan pengalamannya. Terganggu oleh tuduhan-tuduhan Aztarmizi, Ridwan membalas Aztarmizi dengan jalan menyatakan bahwa Aztarmizi dan teman-temannya sesama orang Minangkabau sudah cukup lama berkuasa di Kepulauan Mentawai dan kini tiba saatnya untuk melepaskan sikap angkuh mereka. Karena Ridwan pada dasarnya dibesarkan dan dididik dalam komunitas Minangkabau, ia sungguh-sungguh membuat tersinggung banyak orang dengan pernyataan itu. Aztarmizi, dengan dukungan finansial dari kerabat dekatnya, Bakrial, mengerahkan beberapa organisasi pendukung sipil untuk menuntut penyelidikan yang tuntas terhadap aktivitas-aktivitas Ridwan. Hal ini ganti memicu demonstrasi-demonstrasi tandingan oleh bagian-bagian lain dari masyarakat Mentawai yang berusaha menggembarkan ketulusan Ridwan.

Situasi nyaris tidak terkendali ketika Ridwan menolak untuk bekerja sama dengan tim penyelidik. Ridwan yakin bahwa ia tidak bersalah dan menyatakan bahwa transaksi-transaksi keuangan itu sudah dilakukan dengan persetujuan lisan dari Edison. Baik Ridwan maupun Edison menghilang, dan beberapa minggu kemudian barulah Ridwan ditahan oleh polisi di Kota Bukittinggi di daratan Sumatera (*Puailiggoubat* 28 [15-31 Juli 2003]:3).

Ridwan diadili, tetapi pengadilan itu terpaksa mengalami penundaan serius karena saksi yang paling penting, pak bupati, masih belum bisa dilacak. Baru setelah kesaksian Edison diberikan – yang menyelamatkan dirinya sendiri dengan menyatakan bahwa ia tidak pernah memberikan persetujuannya – Ridwan dijatuhi hukuman lima tahun penjara.<sup>22</sup> Tetapi Ridwan naik banding ke pengadilan tinggi, tempat ia dibebaskan dari segala tuduhan. Pada waktu tulisan ini dibuat, Ridwan tengah menunggu diangkat kembali sebagai sekretaris kabupaten. Tetapi mengingat hubungan antara dia dan Edison berada di bawah tekanan yang besar, posisi Ridwan di masa depan dalam administrasi Mentawai sangat tidak menentu.

Apakah korupsi dan *money politics* telah meningkat atau tidak sebenarnya sulit disimpulkan. *Money politics* dan korupsi dipandang sebagai masalah besar ketika orang-orang Minangkabau mempraktikannya dan orang-orang Mentawai dikesampingkan dari praktik-praktik ini. Sekarang setelah nasib orang-orang Mentawai berubah, korupsi dan *money politics* rupanya juga ikut mengalami desentralisasi. Lebih dari ketika di bawah pemerintahan Minangkabau, warga negara biasa sekarang bisa ikut ambil bagian dan menanggung keuntungan dari hubungan *patron-client* yang dibangun secara etnis dengan pemerintah mereka.

### *Ke mana perginya suara-suara kritis itu?*

Dengan para politikus Mentawai terlibat dalam segala macam konspirasi, dan komunitas-komunitas lokal pada dasarnya tidak dilibatkan dalam perundingan-perundingan politis, muncul pertanyaan mengapa sudah tidak ada protes terhadap bentuk-bentuk pengucilan itu? Ke mana perginya LSM-LSM lokal itu dan mengapa

---

<sup>22</sup> *Puailiggoubat* 49 (1-14 Juni 2004):3. Di sini kita harus ingat bahwa Edison berhutang budi pada Bakriah, yang dulu membiayai kampanye politis Edison dalam memperebutkan posisi bupati.

mereka tidak bisa menjembatani jurang antara komunitas-komunitas lokal dan pemerintah mereka?

Politik dan politikus – yang kadang-kadang diganti dengan istilah yang lebih ramah, politisi – telah lama menjadi sebuah kategori yang kotor. Kata ‘berpolitik’, misalnya, juga digunakan untuk menggambarkan strategi-strategi selintutan yang dilakukan orang-orang untuk mengejar kepentingan mereka sendiri. Dan sungguh, elit politik Mentawai – seperti pendahulu mereka yang dari Minangkabau itu – seringkali dituduh bertindak demi kepentingan mereka sendiri. Bukannya tidak bisa dibenarkan jika komunitas-komunitas lokal merasa bahwa sebagian besar dari perdebatan-perdebatan politis dan proses-proses pembuatan keputusan dilakukan di luar dunia mereka. Senjata-senjata yang akan digunakan oleh komunitas-komunitas lokal itu dalam menentang pengucilan ini adalah senjata-senjata kaum lemah (Scott 1985), ketika yang paling umum adalah gosip, sindiran-sindiran *nylekit*, dan ancaman menggunakan santet. Meskipun begitu, sebagian besar komunitas lokal tidak memiliki pengetahuan cukup luas, tidak dilibatkan, kadang-kadang bahkan tidak tahu apa-apa dan karena itu lebih pasif, lebih mudah mengembangkan sikap-sikap sinis, dan kadang-kadang bahkan percaya bahwa politik adalah sesuatu yang tidak bisa diterapkan bagi mereka.

Di daerah-daerah yang lebih terpencil di Mentawai (pantai barat Pulau Siberut dan daerah Rereiket) tempat mayoritas populasinya buta huruf, kabar berita hanya sesekali masuk. Banyak orang di daerah itu sama sekali tidak tahu apa-apa mengenai pergeseran politis yang telah terjadi. Meskipun beberapa orang di daerah itu sudah tahu bahwa Mentawai telah mendapatkan status kabupaten, dengan bupati mereka sendiri, beberapa orang tidak menganggap Edison sebagai pemimpin politik mereka karena ia berasal dari Sikakap, yang berarti Edison adalah anggota Sakalagat yang tidak mereka percayai dan karena itu tidak boleh dianggap sebagai orang yang bisa mendukung kepentingan-kepentingan mereka.

Terlepas dari korupsi dan *money politics* yang ada di mana-mana, mayoritas orang Mentawai percaya bahwa struktur politik yang ada sekarang ini jauh lebih menjanjikan daripada di masa para pemimpin Minangkabau. Dengan adanya orang-orang sesama Mentawai yang memegang kekuasaan – setidaknya-tidaknya bagi sebagian populasi – komunitas-komunitas lokal lebih mudah berkomunikasi dengan pemimpin-pemimpin politis mereka, mereka mendapatkan perlakuan istimewa untuk usaha-usaha mereka, dan kesempatan-kesempatan untuk terjun

dalam politik bagi diri mereka sendiri telah jauh meningkat. Praktik-praktik korup dan kolusif yang disebutkan di atas jelas bukan fenomena baru. Karena praktik-praktik itu juga sudah mencolok selama pemerintahan orang-orang Minangkabau, waktu itu praktik-praktik itu dianggap jauh lebih menggelisahkan, karena orang-orang Mentawai masih dikesampingkan dari praktik-praktik itu. Meskipun menjengkelkan bagi orang-orang yang tidak bisa ikut ambil bagian, suap dan korupsi semacam itu merupakan bentuk berpolitik yang sudah diterima secara luas.

Pembangunan-pembangunan infrastrukturnal yang kadang-kadang bergengsi tinggi yang telah diimplementasikan oleh pemerintah daerah juga bisa meredakan opini publik yang berkemungkinan negatif. Terlepas dari efek-efek yang menggelisahkan dari proyek-proyek pembangunan itu – yang tidak semua orang menyadarinya – orang-orang cenderung memandang proyek-proyek pembangunan itu sebagai hal positif yang terutama meningkatkan modernitas mereka. Karena komunitas-komunitas lokal sendiri terlibat dalam proyek-proyek pembangunan itu, mereka secara langsung memperoleh keuntungan dari proyek-proyek itu dengan jalan menerima pembayaran secara harian. Ini kontras sepenuhnya dengan bagaimana proyek-proyek pembangunan diimplementasikan di masa lalu ketika proyek-proyek itu hampir semuanya diimplementasikan oleh orang-orang luar. Adalah fakta bahwa komunitas-komunitas lokal seringkali tidak mempunyai perspektif jangka panjang sehubungan dengan pembangunan-pembangunan tertentu. Akibatnya, komunitas-komunitas lokal baru mulai mengeluh sesudah pengaruh-pengaruh negatif dari praktik-praktik tertentu menjadi mencolok mata dan tak mungkin dipulihkan lagi.

Meskipun ada pemberdayaan masyarakat sipil yang bersangkutan, dan harapan-harapan bahwa LSM-LSM lokal akan meningkatkan kesadaran politik dan mendesak langkah-langkah akuntabilitas politis, rupanya mereka belum bisa sepenuhnya mewujudkan potensi teoretis itu (lihat juga Collins 2003; Bob Sugeng Hadiwinata 2003; McVey 2003). Alasan bagi kinerja jelek mereka adalah karena mayoritas LSM lokal itu sendiri sudah berubah menjadi kubu-kubu politis. Sementara mayoritas elit Mentawai terlibat dalam LSM-LSM lokal dan organisasi-organisasi pendukung, berbagai individu dalam organisasi-organisasi itu sendiri sekarang tidak melihat adanya pilihan lain selain menggunakan organisasi mereka sebagai kendaraan. Dengan demikian, mereka bisa terjun ke politik. Hal ini membuat

masyarakat sipil kehilangan aktor-aktor yang tidak memiliki agenda mendua. Pergeseran mantan direktur YCM, Kortanius Sabeleake, ke politik hanyalah satu contoh tentang individu-individu yang terlibat dalam LSM lokal loncat ke politik. Tetapi kasus Kortanius cukup menarik. Setelah menjadi pendiri dan pejabat direktur YCM sejak tahun 1995 dan menjadi motor pendorong di belakang koran lokal *Puailiggoubat*, Kortanius menciptakan banyak dukungan bagi dirinya.<sup>23</sup> Meskipun YCM menyatakan bahwa demi transparansi semua afiliasi resmi dengan Kortanius telah diputuskan sejak ia diangkat menjadi ketua DPRD pada akhir tahun 2004, tidak dapat dipungkiri bahwa Kortanius masih menikmati dukungan besar dari YCM dan mampu mempengaruhi media lokal – suatu hal yang cukup penting.

Sejauh LSM-LSM lokal dan dewan-dewan perwakilan desa terlibat dalam pemantauan politik lokal, itu tidak mereka lakukan secara struktural. Seringkali susunan organisasi-organisasi itu berbarengan dengan munculnya isu politik tertentu yang mungkin mereka senangi atau benci. Tidak jarang demonstrasi-demonstrasi publik dari kelompok-kelompok dan perkumpulan-perkumpulan itu dikobarkan (dan dibayar) oleh orang-orang di eselon politis lebih tinggi yang mengincar hasil yang menguntungkan bagi kepentingan-kepentingan mereka sendiri.<sup>24</sup> Meskipun dengan demikian demonstrasi-demonstrasi publik ini tidak lantas menyalurkan kehendak rakyat, mereka memberikan sumbangan pada kekacauan umum dan jelas mempengaruhi bagaimana masalah-masalah ditampilkan di media.

### *Penjajah baru?*

Proses desentralisasi di Indonesia telah mengarah pada suatu pergeseran penting dalam politik lokal dan hubungan-hubungan kekuasaan di Kepulauan Mentawai. Akibat pergeseran itu orang-orang Mentawai sudah bisa membebaskan diri dari apa yang mereka pandang sebagai penindasan kultural dan penjajahan politis oleh Minangkabau daratan. Tetapi tersisa satu pertanyaan, yaitu apakah pergeseran itu telah juga mengarah pada sistem politik yang lebih demokratis di tingkat lokal. Ternyata bahwa pemerintah daerah telah dikuasai oleh para elit lokal, yang tidak secara merata mewakili semua tingkatan masyarakat. Atas dasar sentimen-sentimen

---

<sup>23</sup> Sampai sekarang *Puailiggoubat* menjadi satu-satunya koran buatan orang Mentawai yang khusus untuk publik Mentawai.

<sup>24</sup> Untuk deskripsi mengenai kejadian-kejadian serupa, lihat juga Vel dalam kumpulan ini.



etnis yang selektif, berbagai kelompok etnis yang hidup di Kepulauan Mentawai karenanya dikesampingkan dari partisipasi politis. Putra asli daerah, yang tidak otomatis menjadi lebih kompeten, lebih diistimewakan ketimbang *sasareu* (orang nonMentawai). Di samping itu, masih ada sebagian dari masyarakat Mentawai yang hidup di daerah-daerah terpencil kepulauan itu yang belum diperhitungkan. Orang-orang itu, yang sebagian besar masih buta huruf, tidak ambil bagian dalam berpolitik yang dilakukan terutama di luar dunia mereka. Sampai sekarang tidak banyak inisiatif untuk memadukan orang-orang itu ke dalam sistem politik sosial yang ada. Selain itu, dalam opini pemerintah daerah, orang-orang itu hanya bisa dipadukan dalam proses pembangunan jika mereka melepaskan gaya hidup mereka yang lama dan berbasis hutan itu. Dalam hal ini para politikus lokal rupanya telah tergelincir kembali ke retorika Orde Baru sehubungan dengan ‘masyarakat terasing’, yang jelas bisa dianggap sebagai langkah mundur dalam pemberdayaan komunitas-komunitas lokal. Telepas dari perkembangan yang menggelisahkan ini, adalah mengherankan untuk melihat betapa mudahnya elit politik baru bisa membuang ideal-ideal lama mereka beserta retorika tentang hak menentukan nasib sendiri serta hak mendapatkan akses menuju sumber-sumber alam – suatu retorika melalui mana mereka dulu mampu membangun hubungan dengan organisasi-organisasi donor kuat, terutama asing, yang terlibat dalam hal-hal yang menyangkut bangsa-bangsa asli dan pelestarian alam. Ada kesan bahwa perilaku oportunistis elit lokal, yang telah kehilangan perhatian pada kesejahteraan komunitas-komunitas yang selama puluhan tahun mereka jadikan kendaraan tunggangan, sudah menjadi biasa. Dalam situasi seperti ini akhirnya semua pihak akan menjadi pecundang.

\*\*\*

# Kampanye Pemekaran di Sumba Barat

Jacqueline Vel

## *Massa bersukaria menyambut kabupaten baru di Sumba*

Ribuan orang berkumpul di dataran Laikaruda di bagian tengah Sumba pada 31 Januari 2003 untuk merayakan kabupaten baru Sumba Tengah.<sup>1</sup> Truk-truk dan bus-bus kecil sejak dini hari sudah berangkat ke desa-desa untuk menjemput para penggembara dan menyebarkan berita bahwa sebuah delegasi dari Jakarta akan datang untuk merayakan kabupaten baru itu. Akan ada pesta, dengan musik gong dan hidangan berdaging. Tamu-tamu terhormat dari Jakarta menerima hadiah-hadiah tradisional, misalnya kain Sumba asli. Pertunjukan tari-tarian tradisional menekankan komitmen, kebudayaan, dan tradisi yang kuat dari populasi lokal daerah itu, yang sebentar lagi akan menjadi kabupaten. Spanduk-spanduk di atas jalan memproklamasikan penciptaan Sumba Tengah sebagai tindakan demokrasi murni – *Vox Populi Vox Dei*: Suara rakyat adalah suara Tuhan – dan slogan itu secara lokal akan diinterpretasikan sebagai pertanda rahmat Tuhan (Kristen) bagi upaya kampanye tersebut.

Sesudah itu barulah massa tahu bahwa itu semua hanyalah satu langkah dalam sebuah proses panjang untuk menciptakan kabupaten baru. Mereka telah dikerahkan untuk meyakinkan delegasi DPR Pusat Jakarta, yang tengah berkunjung, bahwa Sumba Tengah terutama didasarkan pada aspirasi murni masyarakat.

Bab ini adalah tentang ‘pemekaran’, penciptaan sebuah kabupaten baru keluar dari kabupaten lama (kadang-kadang disebut *redistricting*) di Sumba Barat.<sup>2</sup> Usulan-

---

<sup>1</sup> Saya ingin mengucapkan terima kasih pada International Institute for Asian Studies di Leiden atas *affiliated fellowship* yang memungkinkan saya menggarap artikel ini.

<sup>2</sup> Lihat Pendahuluan bunga rampai ini.

usulan yang sekarang diajukan bertujuan memecah kabupaten Sumba Barat yang sekarang ini ada menjadi tiga: Sumba Tengah, Sumba Barat, dan Sumba Barat-Daya. Di seluruh Indonesia, retorika kampanye selalu menyebut-nyebut tiga alasan utama untuk menciptakan kabupaten baru: bahwa hal itu akan semakin mendekatkan pemerintah dengan rakyat, bahwa akan menguntungkan kemakmuran ekonomis, dan bahwa adalah kehendak rakyat untuk memiliki kabupaten mereka sendiri. Kabupaten baru akan memiliki birokrasi sendiri, dengan anggaran yang akan dibelanjakan menurut prioritas-prioritasnya sendiri, yang merupakan satu alasan bagus bagi para kandidat birokrat baru untuk menciptakan kabupaten mereka sendiri. Mendirikan birokrasi kabupaten baru menjanjikan sejumlah besar pekerjaan bagi orang-orang lokal yang berpendidikan baik tetapi sekarang menganggur.

Pemekaran adalah proses yang panjang, yang melibatkan usaha mengkampanyekan Sumba, melobi institusi-institusi dan orang-orang yang akan mengambil keputusan akhir di Kupang dan Jakarta, dan prosedur-prosedur birokratis yang bertele-tele. Meskipun usaha-usaha pemekaran di Sumba Barat dimulai pada tahun 2000, empat tahun kemudian kampanye itu belum juga sukses.

Kasus Sumba yang disajikan di sini merupakan satu contoh tentang bagaimana hukum-hukum dan institusi-institusi baru yang diciptakan di tingkat nasional dianggap sebagai kesempatan oleh para anggota elit lokal, yang menyesuaikan hukum-hukum serta institusi-institusi baru tadi dengan kultur politik lokal dan menggunakannya untuk memperkuat posisi atau kepentingan-kepentingan mereka sendiri. Di beberapa wilayah di Indonesia, perjuangan memperoleh bagian yang lebih besar dari hasil-hasil eksploitasi sumber-sumber alam daerah itu menjadi dorongan utama bagi pemekaran. Di daerah-daerah lain konflik-konflik keagamaan yang berkepanjangan atau perbedaan-perbedaan etnis membuat pemekaran menjadi kesempatan nyata untuk memisahkan 'kami' dari 'mereka'. Di Sumba rupanya tak satu pun dari kondisi-kondisi ini ada. Jika demikian, apa saja kekuatan sosial yang ada di balik kampanye ini? Bagaimana identitas yang membenarkan kabupaten baru itu akan dibangun? Mengapa oposisi begitu kecil? Bagaimana kasus ini spesifik bagi Sumba? Mengapa kampanye itu tidak sukses, atau paling

tidak belum sukses? Apakah kasus pemekaran di Sumba mendukung tesis bahwa para ningrat lokal di pulau-pulau luar di Indonesia masih mampu bertahan hidup ketika menghadapi perubahan-perubahan dalam politik nasional dan tetap berkuasa secara lokal (Magenda 1989:61-2)? Bagaimana studi kasus ini menyumbang pada upaya memahami proses-proses yang mengawani desentralisasi?<sup>3</sup>

Bab ini menggambarkan kampanye untuk mendirikan dua dari ketiga kabupaten baru yang diusulkan di Sumba Barat, yaitu Sumba Tengah dan Sumba Barat Daya.<sup>4</sup> Di samping bagian-bagian empiris inilah bab ini menghadirkan sebuah kerangka analisis untuk memahami kesempatan-kesempatan yang disodorkan oleh desentralisasi. Ini dimulai dengan menekankan bahwa Sumba adalah sebuah pulau yang miskin sumber daya dan bahwa birokrasi negara adalah sektor ekonomis yang paling penting, karena menerima lebih dari 90% dari anggarannya dari Jakarta. Usaha menciptakan kabupaten baru membutuhkan aktor-aktor yang terlibat dalam perjuangan politik untuk mencapai tujuan ini. Orang-orang itu terkait dengan satu sama lain melalui jaringan-jaringan yang memiliki sejarah dan kultur yang sama. Untuk melakukan *lobbying* demi tercapainya cita-cita mereka – Sumba Tengah – mereka menciptakan sebuah identitas politis bersama. Dua elemen penting dari identitas politis ini adalah batas-batas yang memisahkan ‘kami’ dari ‘mereka’, dan kisah-kisah tentang batas-batas itu (Tilly 2003:32). Bagian yang ketiga memberikan suatu risalah umum mengenai berbagai cara dengan mana Sumba di masa lalu dipecah-pecah secara administratif, karena itu pemisahan yang sekarang ini tengah diusulkan menggunakan argumen-argumen preseden historis.

Bagian yang keempat menjawab pertanyaan siapa penguasa lokal itu, dan menyimpulkan bahwa mereka biasanya masih anggota-anggota kaum ningrat Sumba, yang berpendidikan baik dan juga mempunyai karier profesional yang sukses. Berkampanye demi pemekaran adalah bagian dari persaingan antarfaksi elit lokal. Dalam persaingan ini, faksi-faksi elit harus menciptakan konstituensi mereka sendiri. Bagian yang kelima mendiskusikan peranan problematis agama

---

<sup>3</sup> Monograf Jacqueline Vel yang akan segera terbit (2006), *Uma politics; Democratization and local leadership in West Sumba*, akan mencakup siklus dalam proses demokratisasi Sumba: pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung, di mana beberapa dari aktor-aktor utama dalam bab ini kembali memerankan peranan yang terkemuka.

<sup>4</sup> Nama kabupaten-kabupaten yang diusulkan itu adalah Sumba Tengah, Sumba Barat, dan Sumba Barat Daya.

dan etnisitas di Sumba sebagai bahan-bahan untuk menciptakan identitas politis, sebagai label-label untuk membedakan 'kami' dari 'mereka'. Berkampanye demi sebuah kabupaten baru menuntut retorika yang kuat dan teater yang menarik. Menjadi seorang politikus yang sukses di Sumba terutama tergantung pada mampu tidak seseorang menjadi orator terbaik. Bagian keenam membahas fenomena ini dengan menggunakan contoh-contoh kampanye untuk Sumba Barat Daya. Menciptakan sebuah kabupaten baru bukanlah sepenuhnya urusan lokal. Hal itu melibatkan para aktor, institusi, dan keputusan-keputusan di semua tingkatan, dari akar rumput sampai Jakarta. Dengan demikian, pengkajian-pengkajian mengenai kasus-kasus praktik desentralisasi tidak boleh terbatas pada konteks lokal. Praktik-praktik di Sumba dalam berkampanye demi sebuah kabupaten baru menunjukkan arti penting jaringan-jaringan sebagai wahana dalam kampanye-kampanye politis. Jaringan-jaringan keagamaan, jaringan-jaringan alumni, kekerabatan dan alur perkawinan menciptakan – persis seperti partai-partai politik – hubungan antara orang-orang yang bisa menyediakan jasa-jasa timbal-balik. Bagian yang ketujuh menggambarkan tiga pria Sumba sukses yang tinggal di Jakarta atau ibukota provinsi Kupang, dan yang memainkan peranan sangat penting dalam usaha menciptakan kabupaten baru di negeri tumpah darah mereka. Mereka menghubungkan Sumba dengan pusat negara.

### *Negara sebagai sektor ekonomi Sumba*

Sumba adalah sebuah pulau, dengan panjang sekitar 210 km dan lebar 65 km, yang berada di tenggara garis Bali-Lombok-Sumbawa-Flores. Ia termasuk Provinsi Nusa Tenggara Timur, salah satu provinsi paling miskin di Indonesia, yang pada tahun 1996 dan 2000 rata-rata hanya menyumbang 0,65% dari GDP nasional Indonesia.<sup>5</sup> Sumba terdiri atas dua kabupaten, Sumba Timur dan Sumba Barat. Kedua kabupaten ini miskin sumber daya dan sektor yang paling ekonomis adalah negara. Angka-angka itu dengan jelas menunjukkan pendapatan per kapita yang sangat kecil, tetapi kemiskinan aktual populasi Sumba menjadi bahan perdebatan di kalangan para ahli statistik dan pembuat kebijaksanaan (Betke dan Ritonga

---

<sup>5</sup> BPS Indonesia di <http://www.bps.go.id/sector/nra/grdp/table4.shtml>, yang diakses pada 5-8-2004.

Tabel 1. Sumba dalam angka-angka dan perbandingan kuantitatif.<sup>6</sup>

Indikator	Sumba Barat	Sumba Timur	NTT	Indonesia
Populasi thn 2002 (x 1000)	366	191	3.925	217.100
Per kapita pendapat- an thn 2002 (dalam US\$**)	116	191	173	3.200
Luas daratan (dalam km <sup>2</sup> )	4.051	7.000	49.880	1.919.317
Kepadatan (pendu- duk orang/km <sup>2</sup> )	90	27	83	116

\*\* Untuk tujuan-tujuan perbandingan angka-angka pendapatan diberikan dalam US\$, dengan menggunakan kurs 1 US\$ = Rp 9.000 untuk mengkonversi data *income* BPS.

2004). Angka-angka makro tidak mencakup pendapatan dalam bentuk barang. Bagian yang lebih besar dari populasi Sumba mempunyai pendapatan dalam bentuk barang. Khususnya makanan adalah hasil dari tanaman sendiri atau diterima melalui perdagangan barter, yang tidak muncul dalam statistik (Vel 1994b:35-8). Tetapi terlepas dari tambahan ini, Sumba tetap merupakan pulau yang miskin sumber. Kacang mete, vanili, dan kakao sekarang ini merupakan hasil tanaman yang paling menjanjikan untuk ekspor ke daerah-daerah lain. Kayu cendana, yang dahulu merupakan komoditas utama pulau itu, sekarang secara resmi dilarang diperdagangkan. Tetapi sumber-sumber informal menegaskan *illegal logging* dan perdagangan sekarang tengah menguras kayu cendana yang tersisa di pulau itu, persis seperti yang terjadi di Timor (McWilliam 2001).

Tipe terbaik pekerjaan sehubungan dengan status dan pendapatan moneter dari perspektif Sumba, dan ideal umum untuk anak-anak sekolah yang mengawali

<sup>6</sup> BPS Indonesia di <http://www.bps.go.id/> dan <http://ntt.bps.go.id>, UNDP Human Department Report sebagaimana diterbitkan di <http://hdr.undp.org/statistics>, dan World Bank fact book of the CIA di <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook>.

pendidikan mereka, adalah pegawai negeri. Huru hara pada tahun 1998 di Waikabubak, Ibukota Kabupaten Sumba Barat, dipicu oleh demonstrasi-demonstrasi menentang pemerintah kabupaten, yang dituduh melakukan penggelapan dan nepotisme sehubungan dengan hasil-hasil ujian menjadi calon pegawai negeri sipil (Vel 2001:154). Menurut *Sumba Barat dalam angka 2002*, ada 1356 pegawai negeri resmi di Sumba Barat, dan 3600 orang lagi bekerja sebagai guru atau pekerja kesehatan. Jumlah sekitar 5000 orang yang bekerja untuk pemerintah adalah 25% dari mereka yang dipekerjakan di luar pertanian di Sumba

**Tabel 2. GDP Sumba Barat pada tahun 2001 dan pembagiannya dalam sektor-sektor utama ekonomi kabupaten**

Indikator untuk Sumba Barat 2001	Dalam miliar rupiah	Sebagai % GDP kabupaten pada tahun 2001
GDP (Harga-harga pasar sekarang)	482	100
Pengeluaran pemerintah	78	17
GDP dari pertanian:	284	61
a) sumbangan tanaman pangan pada GDP	194	42
b) hortikultura	34	7
c) kehutanan	0,8	0
d) ternak	50	11
e) perikanan		1
GDP dari:		
a) perdagangan	14	9
b) pariwisata	1	0
c) pertambangan	2	1
d) industri	3,5	2
e) pembangunan dan konstruksi	7	4
f) perbankan dan keuangan	6	3
g) transpor dan komunikasi	8	3

Sumber: *Sumba Barat dalam angka 2002*, Waikabubak: Badan Pusat Statistik Sumba Barat.

Barat. Satu-satunya sektor lain di mana orang-orang di Sumba memperoleh penghasilan yang baik adalah perdagangan. Di Sumba sektor ini sepenuhnya didominasi oleh orang-orang Sumba keturunan Cina. Tabel 2 menggambarkan struktur ekonomi Sumba Barat menurut statistik resmi negara.

Sampai sejauh ini sektor terbesar adalah pertanian. Dalam hal tenaga kerja – atau aktivitas sehari-hari populasi – 87% dari populasi secara ekonomis aktif bekerja dalam pertanian. Angka ini meliputi orang-orang terdidik yang belum sukses dalam menemukan pekerjaan sesuai dengan pendidikan mereka, yang merupakan kategori yang tak terlihat tetapi secara politis penting. Sektor pertanian mencakup 61% dari GDP kabupaten, dan 42% dari GDP dihasilkan dari pertanian pangan. Angka yang disebutkan terakhir ini sangat fiktif karena sebagian besar dari produksi pangan adalah pertanian untuk penyambung hidup, yang berarti hanya sebagian kecil dari hasil panen dijual, sementara bagian yang terbesar disimpan untuk konsumsi atau masuk ke ekonomi barter, di mana pangan dipertukarkan dengan jasa-jasa (Vel 1994a:71). Pemerintah jauh lebih dominan dalam ekonomi moneter kabupaten daripada yang diketengahkan oleh angka-angka resmi ini. Pengeluaran rutin pemerintah saja sudah sangat besar dalam perhitungan GDP itu, yaitu 16% dari GDP. Pemerintah kabupaten adalah majikan bagi para pegawai negeri sipil resmi, dan banyak karyawan lain dengan status minor. Institusi ini jugalah yang mengeluarkan proyek-proyek dalam infrastruktur. Pemerintah kabupaten menerima pendapatannya – Rp 155 miliar pada tahun 2001, atau 32% dari GDP – untuk lebih dari 90% dari pemerintah pusat, melalui Dana Alokasi Umum.<sup>7</sup> Sebuah kabupaten baru akan mempunyai pemerintah kabupaten baru dengan bagian DAU tersendiri. Orang-orang yang terlibat kampanye di Sumba Barat membayangkan kesempatan-kesempatan besar bagi diri mereka sendiri dan sanak saudara mereka yang pekerjaannya kurang bergengsi.

### *Masa lalu sebagai sumber argumen pendukung pemekaran*

Dalam perdebatan membela atau menentang kabupaten baru itu banyak argumen historis diketengahkan. Apa yang akan membuat Sumba Tengah menjadi sebuah

---

<sup>7</sup> Halaman 252 dalam Sumba Barat dalam angka 2002, 92% untuk tahun 2001.



entitas yang bermakna? Praktik administratif di masa lampau bisa memberikan jawaban.

Sejarah batas-batas administratif tidak mengungkapkan apa yang sekarang dianggap Sumba Barat sebagai suatu entitas sosial atau geografis yang alami. Batas-batas administratif yang dilibatkan dalam wacana tentang pemekaran diciptakan di masa lalu oleh pejabat-pejabat negara, dan sesekali batas-batas itu bergeser.

Tipe wilayah yang paling konstan di Sumba adalah domain tradisional (*traditional domain*, Needham 1987:7). Ini adalah wilayah yang diacu jika orang Sumba menjelaskan identitas Sumba lain pada orang ketiga: 'orang Lawonda', 'orang Loli'. Domain digunakan dalam literatur antropologis untuk mengacu pada wilayah-wilayah tradisional. Needham (1987:7) menggambarkan karakteristik sebuah domain di Sumba sebagai berikut:

Kekuatan pepadunya dalam sebuah domain adalah hegemoni sebuah desa utama dan klan terkemuka desa itu. Klan ini memperoleh kekuatannya dari roh-roh nenek moyang (*marapu*) dan kesatuan wilayah atau domain dimanifestasikan dengan menghadiri pengorbanan-pengorbanan dan upacara-upacara yang diselenggarakan di desa utama oleh klan dominan.

Dari pemaparan-pemaparan paling awal, Sumba digambarkan sebagai sebuah pulau dengan perang internal yang permanen. Rupanya ada permusuhan yang kuat antara domain-domain. Tujuan perang adalah untuk merampas makanan, kuda, dan manusia. Di era pra-kolonial tanah bisa saja menjadi pokok pertikaian internal, tetapi bukan target perang antara dua domain. Batas-batas tajam yang ditarik pada peta-peta domain tradisional adalah imajiner. Domain didefinisikan oleh pusatnya, dan bukan oleh pinggiran-pinggirannya.<sup>8</sup>

Taro Goh (1991) mencatat adanya 16 domain di Sumba Barat dan 8 lagi di Sumba Timur. Sumber-sumber lain menyebutkan angka lebih besar: Meijering, Jongbloed et al. (1927-8) menyebutkan 29, sementara Oemboe Hina Kapita (1976:51-3) memberikan sub-divisi yang lebih rinci ketika ia menguraikan sejarah pembagian-pembagian administratif. Ketika tinggal di Lawonda, saya perhatikan

---

<sup>8</sup> Ini adalah politik bentuk mandala (Anderson 1990).

bahwa orang-orang yang berasal dari domain Umbu Ratu Nggai masih menggariskan perbedaan antara sedikitnya empat domain di daerah itu, yang mendukung angka lebih besar yang disebutkan oleh Oemboe Hina Kapita.

Yang penting dalam konteks menemukan kisah-kisah untuk mendukung gagasan menciptakan sebuah kabupaten baru adalah bahwa kabupaten bisa dibuat dari beberapa domain tradisional. Kisah-kisah tentang hubungan antara domain-domain itu bertindak sebagai argumen mengapa mereka mesti dikelompokkan dalam satu daerah administratif yang sama. Dalam perjalanan sejarah, banyak unit administratif lain yang lebih besar diciptakan di Sumba. Karena itu, domain-domain bergeser dari satu unit ke unit lainnya.

Di bawah pemerintahan kolonial, yang di Sumba dimulai pada tahun 1912, seluruh Pulau Sumba menjadi satu *afdeeling* (sekarang serupa dengan kabupaten) dari Keresidenan Timor dalam administrasi Hindia Belanda. Para administrator kolonial mempertimbangkan banyak domain tradisional di Sumba, dan memilih satu di antara sekian banyak aristokrat (Maramba) dari masing-masing wilayah untuk ditunjuk sebagai raja, dan orang ini kemudian bertindak sebagai penguasa tradisional (*zelfbestuurder*) bagi pemerintah kolonial. Sebelum tahun 1915 Sumba dibagi-bagi menjadi tiga sub-distrik, yang diberi nama wilayah *onderafdeelingen* (lihat Peta I). Ketiga wilayah *onderafdeelingen* ini mengandung beberapa sub-unit, yang di zaman kolonial disebut kerajaan atau wilayah (kerajaan atau *landschappen*). Jika satu *landschap* terdiri dari lebih dari satu domain tradisional, pemerintah kolonial akan menunjuk seorang raja dari satu domain dengan asisten yang disebut raja kecil dari domain-domain yang lain. Meskipun domain-domain tradisional bersifat otonom, mereka terhubung dengan satu sama lain dengan berbagai cara. Kerja sama dalam peperangan atau perlindungan dari para pencari budak dari luar menciptakan ikatan-ikatan. Ikatan perkawinan merupakan cara tradisional paling penting untuk menciptakan ikatan antara anggota-anggota berbagai domain. Oemboe Hina Kapita menggambarkan bagaimana Raja Lewa Kambera pada pertengahan abad ke-19 mengendalikan seluruh wilayah Sumba Tengah dan Timur berkat ikatan-ikatan perkawinan dengan para bangsawan dari semua domain di daerah itu (Oemboe Hina Kapita 1976:33). Unit-unit administratif pertama di Sumba sesuai dengan wilayah pengaruh raja utama di saat itu. Pada tahun 1915 Sumba Barat dipecah menjadi dua setelah Asisten Residen A. Couvreur

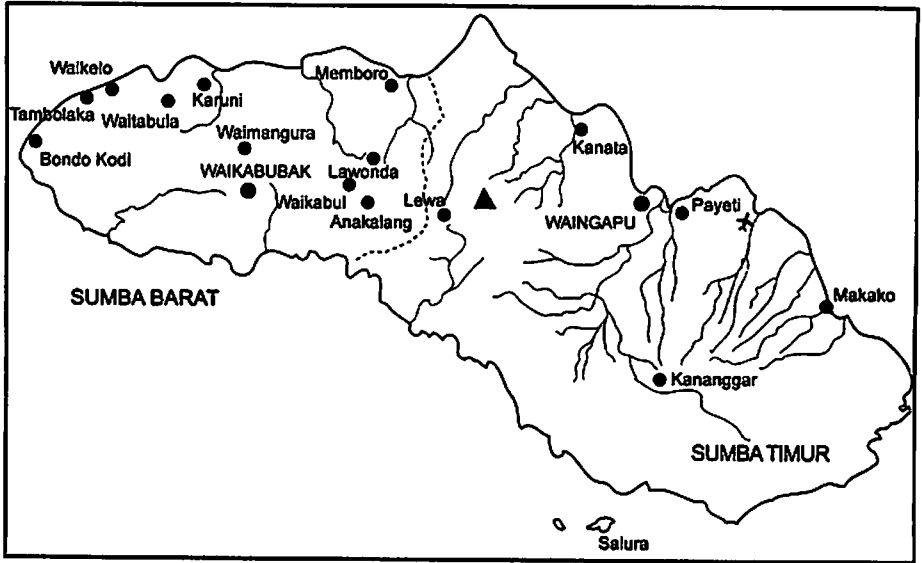
## Kampanye Pemekaran di Sumba Barat



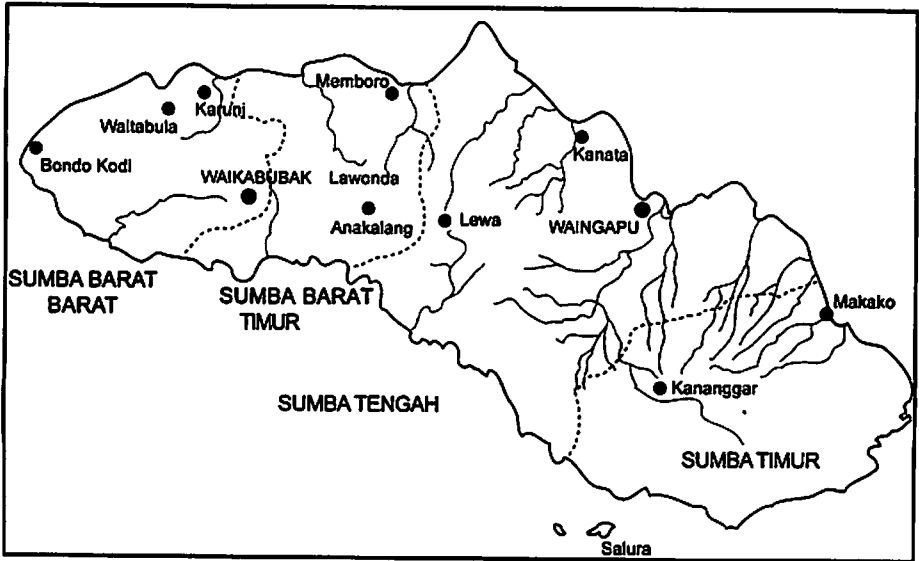
Peta 4a. Administrasi pemerintahan sebelum tahun 1915, 3 *onderafdeeling*



Peta 4b. Administrasi 1915-1922, 1 *afdeeling* dibagi ke dalam 4 *onderafdeeling* (Kapita 1976: 620)

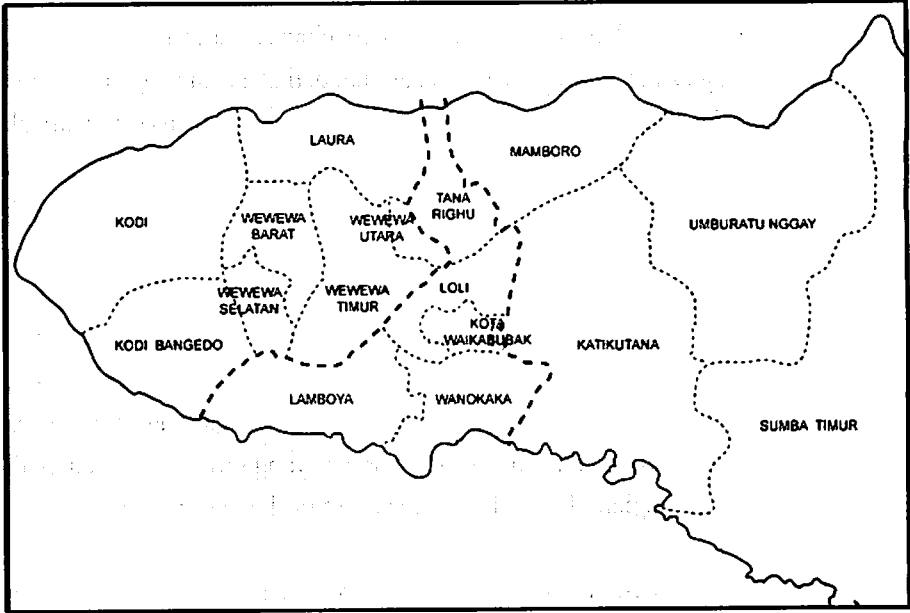


Peta 4c. Administrasi 1922-2004, dibagi ke dalam Sumba Barat dan Timur



Peta 4d. Pembagian wilayah *zending* Kristen setelah 1930 (Wielenga 1949): 4 *onderafdeeling*, Sumba Barat dibagi dua.

## Kampanye Pemekaran di Sumba Barat



Peta 4e. Kecamatan di Sumba Barat pada tahun 2004, dengan batas ketiga distrik usulan baru (hitam).

mempelajari struktur sosial di Sumba dan memutuskan untuk menciptakan Sumba Barat Laut dan Sumba Barat Daya (lihat Peta II). Pada tahun 1922 kedua bagian Sumba Barat disatukan kembali, dan apa yang dulu disebut Sumba Tengah digabung menjadi Sumba Timur (lihat Peta III).

Misi-misi Kristen Protestan Belanda juga membagi pulau itu menjadi beberapa wilayah kerja. Pada tahun 1930 mereka memutuskan untuk membagi Sumba Barat menjadi Sumba Barat Barat dan Sumba Barat Timur (Wielenga 1949:189), mengikuti batas linguistik yang memisahkan daerah bahasa Kampera orang Sumba Timur berbeda dari bahasa-bahasa di daerah Sumba Barat (lihat Peta IV).

Daerah misi Sumba Barat Timur mirip sekali dengan apa yang pada tahun 2002 diancangkan sebagai kabupaten Sumba Tengah, kecuali bahwa kecamatan Tana Righu tidak termasuk dalam rencana tersebut. Wielenga (1949:43) menyatakan bahwa batas linguistik yang memisahkan Sumba Barat Barat dari semua bagian lain pulau tersebut juga merupakan batas di sebelah timurnya 'tanahnya lebih bergunung-gunung, dengan penduduk lebih jarang, tempat peternakan menjadi

aktivitas ekonomi utama dan lebih sulit untuk menyebarkan Injil’.

Setelah Perang Dunia II Sumba merupakan satu dari 16 negara bagian federasi Negara Indonesia Timur, yang diciptakan oleh pemerintah kolonial untuk mengimbangi gerakan nasionalis di Indonesia. Pada waktu itu Sumba dibagi menjadi 16 kerajaan. Pada tahun 1950 Negara Indonesia Timur mati dan menjadi bagian dari Republik Indonesia. Bekas federasi itu dipecah-pecah menjadi beberapa provinsi. Provinsi di mana Sumba menjadi salah satu bagiannya adalah Provinsi Sunda Kecil, yang kemudian diubah namanya menjadi Nusa Tenggara pada tahun 1954. Provinsi itu terdiri dari Bali, Lombok, Sumbawa, Sumba, Flores, dan Timor. Pada tahun 1958 Nusa Tenggara kembali dipecah, kali ini menjadi tiga: Bali, Nusa Tenggara Timur, dan Nusa Tenggara Barat. Pada saat yang sama Sumba dipecah menjadi dua daerah tingkat II, Sumba Timur dan Sumba Barat, persis seperti sebelumnya.

Pada tahun 1962 pemerintah Indonesia memperkenalkan administrasi yang seragam di setiap bagian negeri itu. Sumba Barat disebut Daswati II Sumba Barat dan dipecah lebih lanjut menjadi beberapa kecamatan yang menggantikan kerajaan atau *landschappen* (yang juga dikenal dengan nama swapraja). Mula-mula hanya ada empat kecamatan, yang salah satunya, ‘Mau’, adalah apa yang sekarang diusulkan sebagai kabupaten baru Sumba Tengah. Oemboe Hina Kapita (1976:74) menulis bahwa ‘karena sesuatu alasan pembagian ini tidak membuat roda pemerintahan menjadi lebih mudah’. Batas-batas kecamatan digeser dan dua kecamatan lain ditambahkan, sehingga kemudian Memboro menjadi bagian dari kecamatan-kecamatan lain.

Dalam periode Orde Baru batas-batas administratif internal di Sumba Barat tidak berubah. Pada tahun 1999 keenam kecamatan Sumba Barat dibagi menjadi kecamatan-kecamatan yang lebih kecil lagi, sehingga secara keseluruhan ada 15 kecamatan.

Pembagian administratif baru yang baru-baru ini dilakukan adalah untuk pemilihan umum. Komisi Pemilihan Umum mendirikan lima wilayah pemilu, yang masing-masing dikombinasikan dari dua sampai empat kecamatan, dari mana para wakil yang terdaftar secara lokal akan dipilih dalam parlemen Sumba.

Wilayah pemilu keempat terdiri dari kecamatan-kecamatan yang menjadi bagian dari ketiga kabupaten baru yang diusulkan: Laura dan Wewewa Utara sampai Sumba Barat Daya, Tana Righu sampai Sumba Barat, dan Memboro

sampai Sumba Tengah.

Sebuah kesimpulan dari risalah sejarah administratif Sumba ini adalah bahwa batas-batas wilayah administratif secara konstan berubah-ubah sepanjang sejarah. Karena itu gagasan tentang pemekaran sebagai bagian dari wacana desentralisasi bukanlah barang baru. Itu hanyalah istilah baru bagi praktik yang sudah dijalankan secara luas selama hampir satu abad.

### *Para penguasa lokal dan kekuatan-kekuatan sosial di balik pemekaran*

Nenek moyang adalah prinsip pemersatu dalam domain-domain tradisional. Roh nenek moyang disebut Marapu, dan istilah ini juga digunakan untuk menyebut kepercayaan-kepercayaan asli dan pemujaan nenek moyang. Spesialis spiritual (*ratu*) adalah orang yang menerima pengetahuan tentang nenek moyang menyangkut segala aspek kehidupan. Pengetahuan itu muncul dalam bahasa adat, syair-syair berbentuk kalimat-kalimat yang berpasangan, dan dalam ritual-ritual. Ratu mengetahui prosedur untuk masing-masing ritual dan mempunyai kemampuan untuk menunjukkan waktu yang tepat untuk masing-masing tahap ritual, serta menunjukkan benda-benda yang dibutuhkan untuk memenuhi ritual tersebut. Ratu bukanlah pemimpin politis dari klan mereka. Kaum bangsawan, Maramba, memegang kekuasaan duniawi di masing-masing klan (*kabihu*) (Forth 1981:237), tetapi kepemimpinan ini bukanlah atribut warisan dari semua bangsawan. Pemimpin yang berkuasa adalah orang yang mempunyai keturunan bangsawan dan mempunyai kemampuan retorik bagus (Kruseman [1836] dalam Hoskins 1993:44), dan cukup kaya untuk menyelenggarakan pesta-pesta besar.

Secara tradisional, para pemimpin di Sumba hanya menjadi pemimpin di domain mereka sendiri. Hal ini berubah dengan pemerintahan kolonial, ketika beberapa Maramba ditunjuk oleh pemerintah kolonial sebagai raja atau raja kecil, sehingga menempatkan mereka ke dalam struktur yang lebih besar dan menciptakan sebuah hierarki baru.

Dari kontak-kontak pertama, orang-orang Eropa membuat diri mereka sendiri dihadapkan pada unit-unit politis teritorial di bawah kepemimpinan raja-raja. Daerah-daerah itu akhirnya dikonsolidasikan oleh pemerintah kolonial Belanda, pada tahun 1928, menjadi 19 distrik administratif independen (*landschappen*);

tetapi berdasarkan kriteria pribumi batas-batasnya artifisial dan sering dipertikaikan, dan di dalam distrik-distrik itu ada sub-divisi teritorial yang lebih banyak lagi, yang mempunyai tuntutan tradisional mereka sendiri untuk memperoleh pengakuan secara terpisah (Needham 1987:7).

Di daerah yang diusulkan sebagai Sumba Tengah itu raja-raja keturunan dari Anakalang dan Lawonda adalah pemimpin lokal yang paling terkenal. Mereka bertindak sebagai ikon-ikon masa lalu yang gilang-gemilang, dan karier mereka sebagai bukti superioritas orang-orang dari domain-domain itu. Beberapa dari keturunan mereka sekarang menjadi pemimpin aktif dalam kampanye mendukung Sumba Tengah, banyak di antaranya tidak, sementara beberapa yang lain bahkan menentang gagasan pemekaran.

Umbu Tipuk Marisi adalah Raja Lawonda yang paling terkenal. Ia adalah cucu pertama Umbu Siwa Sambawali, Maramba pertama yang ditunjuk sebagai raja Lawonda, dari tahun 1913 sampai 1932. Umbu Marisi belajar di Akademi Ilmu Pemerintahan di Jakarta. Setelah kembali ke Sumba se usai Perang Dunia II ia menjadi pejabat pemerintah tertinggi Sumba, ketua Dewan Raja-Raja, pada tahun 1949. Ia mendelegasikan pemerintahan atas kerajaannya, Umbu Ratu Nggai, kepada asisten rajanya, Habil Hudang, yang menduduki posisi itu sampai sistem pemerintahan diubah pada tahun 1962 (Oemboe Hina Kapita 1976:51). Salah satu anak perempuan Habil Hudang sekarang menjadi 'ibu' dalam komite lobi untuk Sumba Tengah. Ketua komite untuk Sumba Tengah terkait dengan keluarga Habil Hudang melalui ikatan perkawinan. Umbu Marisi pindah ke Ibukota Provinsi Kupang di Pulau Timor pada tahun 1958 untuk menjadi Pembantu Kepala Daerah Tingkat I untuk Sumba. Anak-anaknya tidak kembali ke Sumba untuk aktif dalam politik.

Pemerintahan Raja Anakalang terbatas pada *swapraja* Anakalang, sampai 1962, ketika Umbu Remu Samapati dipilih sebagai Bupati Sumba Barat. Ia mendelegasikan tugasnya sebagai raja pada abang iparnya Umbu Sulung Ibilona. Baik Umbu Sulung maupun Umbu Remu mengirimkan anak-anak lelaki mereka untuk memperoleh pendidikan di Jawa. Anak lelaki sulung Umbu Sulung, Umbu Djima, menjadi bupati di Sumba Barat selama sepuluh tahun, dari tahun 1985 sampai 1995. Setelah itu ia menjadi anggota parlemen nasional untuk Golkar,



sampai tahun 1999. Ia bukan pendukung aktif kampanye untuk Sumba Tengah.

Anak lelaki Umbu Remu, Umbu Sappi Pateduk, kembali ke Sumba dari Jawa pada tahun 1999. Ia ingin tinggal di tanah kelahirannya, agar bisa memadukan karier pemerintahannya dengan tugas-tugasnya sebagai pemimpin klan. Ia menjadi kepala Bappeda di Sumba Barat. Setelah pemilu 1999 untuk pertama kalinya sejak tahun 1958 bupati dipilih oleh DPRD. Ia tidak sukses dalam pemilu terakhir, karena ia hanya salah satu dari beberapa kandidat Golkar dari Anakalang, yang bergulat untuk memperebutkan konstituensi yang sama. Dukungan dipecah-pecah dan pada akhirnya kandidat PDI-P dari tempat yang lebih jauh lagi di Sumba Barat, Th. Langgar, memenangkan kedudukan itu.<sup>9</sup> Rasa frustrasi bahwa 'kekuasaan terlepas dari Anakalang' termasuk salah satu dari motif yang mendorong penciptaan Kabupaten Sumba Tengah. Umbu Sappi Pateduk pada tahun 2000 ditunjuk sebagai anggota staf bupati (asisten II). Ia disebut-sebut sebagai kandidat teratas untuk Bupati Sumba Tengah, tetapi ia tidak menunjukkan komitmen terbuka yang resmi pada kampanye tersebut.

Burhan Magenda (1989:61-2) menyatakan dalam pengkajiannya mengenai kaum bangsawan lokal di pulau-pulau luar Jawa bahwa mereka mampu bertahan dari semua perubahan dalam politik nasional dan tetap berkuasa secara lokal. Dalam literatur terbaru mengenai desentralisasi di Indonesia, semua kasus pemekaran yang didiskusikan mengungkapkan kepentingan-kepentingan kuat dari para elit lokal, yang bertindak sebagai inisiator proses pemisahan, mengepalai komite-komite lobi, dan – jika sukses – menduduki jabatan-jabatan penting dalam provinsi-provinsi atau kabupaten-kabupaten baru (Quinn 2003). Namun, suatu analisis yang lebih cermat diperlukan untuk mengungkapkan anggota-anggota mana dari elit lokal itu yang terlibat dalam kampanye-kampanye pendukung pemekaran, dan mana yang tidak. Orang-orang yang aktif dalam kampanye di Sumba sebenarnya adalah sebuah kelompok kecil. Analisis yang lebih cermat mengungkapkan bahwa para peserta yang lebih tua dalam kampanye-kampanye itu adalah anggota-anggota marjinal dari elit lokal: dengan status yang secara tradisional dianggap memadai untuk diterima sebagai pemimpin, tetapi yang

---

<sup>9</sup> Sebelumnya Th. Langgar adalah sekwilda di Kabupaten Timor Tengah Utara, dan dulu merupakan anggota Golkar, tetapi tepat pada waktunya beralih ke PDI-P.

posisinya dalam pemerintahan atau sektor swasta tidak memuaskan mereka, atau yang posisinya menempatkan mereka di luar lingkaran para pembuat keputusan. Orang-orang terkemuka dalam gerakan Sumba Tengah itu termasuk seorang kepala desa, seorang pendeta yang diskors dari jabatan gerejanya akibat sejarah panjang konflik-konflik besar maupun kecil, dan beberapa pensiunan pegawai negeri sipil. Mereka didukung oleh sekelompok besar anak muda berpendidikan tinggi yang menganggur, yang tidak ingin bekerja di pertanian. Anak-anak muda itu memandang kabupaten baru itu sebagai kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan yang mereka harapkan dan yang cocok dengan bidang studi mereka. Dalam jangka pendek kiprah kampanyenya sendiri memberi mereka banyak gairah, yang di Sumba sulit diperoleh dengan cara lain. Mereka sangat vokal dan bisa menjadi sangat kuat dalam kapasitas mereka menggunakan tindak kekerasan dan memaksakan pengucilan sosial terhadap lawan-lawan politik.

Kasus Sumba Tengah menunjukkan aksi politis oleh sebuah kelompok yang berbeda dari aristokrasi lokal yang berkuasa, yang bungkam atau absen dalam kisah itu. Bahwa kampanye itu – setidaknya – sampai Januari 2005 – belum pernah berhasil dengan demikian bisa menjadi argumen tak langsung yang dipakai untuk mendukung kontinuitas elit lokal yang sedang berkuasa.

Burhan Magenda (1989:50-5) membedakan adanya dua tipe elit daerah: bangsawan pedagang dan bangsawan bertanah, yang disebutkan belakangan akan cocok bagi sebuah 'negara pedalaman' seperti Sumba. Tipologi ini sangat bermanfaat, khususnya dalam pengkajian-pengkajian sejarah, karena hal itu memberikan perhatian pada arti penting sumber-sumber material sebagai sumber kekuasaan. Dalam penelitian lapangan yang saya lakukan dan berbagai kunjungan sesudah itu, saya tahu bahwa orang-orang di Anakalang dan Lawonda menggunakan konsep 'bangsawan lokal' yang jauh lebih ruwet. Dalam konsep lokal ini dinasti raja hanya salah satu di antara sekian banyak keluarga penguasa. Di daerah yang sama ada lebih banyak keluarga bangsawan, dan beberapa dari keluarga-keluarga itu sama sekali tidak lebih rendah daripada keluarga raja – kecuali dalam hubungan historis mereka dengan pemerintah. Satu klan lain di Anakalang terkenal sebagai spesialis ritual, dan sekarang ini anggotanya yang paling terkenal adalah Sekretaris Umum Gereja Kristen Protestan Sumba. Satu klan lain lagi di Anakalang menyatakan diri lebih unggul sebagai klan penghuni pertama, karena

itu mereka disebut 'penguasa tanah' (Mangu Tana). Sekarang ini ketua Komisi Pemilihan Umum di Sumba Timur adalah salah seorang anggota terkemuka klan ini, dan dulu pernah menjadi dosen di Jawa. Dengan demikian bangsawan lokal bukanlah institusi yang monolitik, melainkan berupa kelompok elit-elit lokal yang aneka ragam, yang bisa bertindak bersama-sama atau bersaing di antara mereka sendiri. Mereka semua terhubung melalui ikatan perkawinan.

Kisah Sumba Tengah mengisyaratkan adanya perubahan-perubahan dalam kriteria kepemimpinan lokal. Definisi tentang Sumba dalam literatur antropologis menekankan tataran sosial tradisional dan dengan demikian mendefinisikan elit lokal sebagai orang-orang yang mempunyai tataran bangsawan, Maramba. Magenda, dengan sedikit berbeda, mendefinisikan elit lokal di negara pedalaman seperti Sumba sebagai 'bangsawan bertanah', yang memberikan kesan definisi yang agak statis dan singular mengenai elit lokal, yang difokuskan pada sumber-sumber internal kekuasaan dan mengesampingkan ikatan-ikatan dengan bagian-bagian lain Indonesia dan hubungan-hubungan yang berpengaruh dalam lingkup-lingkup lain masyarakat. Di Sumba, tanah tidak lagi menjadi sumber kekuasaan yang paling penting. Negara telah menjadi jauh lebih penting daripada tanah sebagai sumber kekuasaan. Pertikaian-pertikaian politis adalah tentang jabatan-jabatan negara dan dana-dana negara. Seorang bupati mempunyai sarana untuk mengerahkan ribuan orang sanak kerabat dan mempunyai akses menuju dana-dana untuk membeli dukungan. Bangsawan lokal hanya bisa lestari sebagai pemimpin jika mereka mendapatkan kualitas-kualitas tambahan yang berupa pendidikan yang baik dan karier profesional, lebih bagus lagi kedudukan yang baik dalam birokrasi negara.

Argumen ini mengarah pada perlunya pemimpin-pemimpin potensial untuk menciptakan identitas politis yang kuat di antara konstituensi mereka, karena kekerabatan dan ikatan perkawinan mungkin tidak lagi memadai.

### *Argumen kultural dan religius untuk menciptakan kabupaten baru*

Di tempat lain di Indonesia, politik identitas lokal seringkali dimainkan dengan menggunakan agama dan etnisitas. Di Sumba Tengah ini tidak mudah dilakukan, karena daerah itu agak homogen dalam kedua hal itu. Sebagai gantinya, sebagaimana akan kita lihat, para pemimpin lokal menyulapkan identitas-identitas

dari materi-materi yang kurang nyata. Untuk melakukan hal itu, mereka perlu memiliki keterampilan oratorial yang tinggi. Afiliasi keagamaan dan etnisitas bisa memberikan label yang kuat untuk menciptakan identitas politis. Pengkajian-pengkajian mengenai tindak kekerasan di Indonesia bisa memberikan banyak contoh mengenai bagaimana label-label itu digunakan untuk mendefinisikan pihak-pihak yang terlibat dalam pertikaian-pertikaian yang diwarnai kekerasan (Colombijn dan Lindblad 2002). Label-label hanya bisa bermanfaat sebagai penanda identitas politis ketika mereka memberikan satu nama untuk karakteristik bersama dari sebuah kelompok untuk dibedakan dengan kelompok lain yang menjadi saingan politik (D. Brown 1994:29).

Keanggotaan agama sebagaimana tercatat pada Kartu Tanda Penduduk menunjukkan bahwa lebih dari 80% populasi Sumba Barat mengikuti salah satu dari kelima agama yang secara resmi diakui di Indonesia. Menurut Kantor Statistik di Sumba Barat, 52% dari populasi pada tahun 2002 adalah Kristen Protestan, 27% Katolik, 3% Muslim, dan 18% 'lain-lain', yang berarti di Sumba ada pengikut-pengikut terbuka dari agama tradisional Marapu. Sejarah Gereja Kristen Protestan dimulai dari tahun 1880 dengan kedatangan para misionaris Belanda yang pertama, dan agak mirip dengan Sulawesi Tengah, sebagaimana digambarkan oleh Lorraine Aragon (2000). Di kedua daerah itu minoritas-minoritas etnis – sebagaimana terlihat dari perspektif nasional – dikristenkan, dan para misionaris itu melakukan usaha-usaha besar dalam pendidikan dan pembangunan. Tetapi ada perbedaan antara Sulawesi dengan Sumba, yaitu bahwa di Sumba tidak ada mayoritas Muslim lokal, yang mungkin akan mendorong suatu identitas tersendiri bagi minoritas Kristen. Salah satu strategi untuk membedakan diri dari penduduk wilayah tetangga, identitas Kristen Protestan tidak masuk akal di Sumba. Yang masuk akal adalah Kristenitas sebagai salah satu ciri orang Sumba yang modern dan berpendidikan baik, yang mempunyai hubungan baik dengan negara Indonesia. Misi-misi Kristen Protestan dan belakangan Katolik mendirikan sekolah-sekolah di Sumba, dan hasilnya sekarang adalah bahwa elit terdidik itu terhubung melalui jaringan-jaringan Kristen tanpa membuat perbedaan yang kuat antara Protestan dan Katolik. Orang Katolik kebanyakan ada di bagian barat pulau itu. Jika Sumba Barat dipecah menjadi tiga kabupaten baru, Sumba Tengah akan relatif didominasi Kristen Protestan dan Sumba Barat Daya lebih didominasi Katolik. Argumen ini tidak digunakan secara terbuka dalam kampanye-kampanye.

Etnisitas adalah konsep yang bermanfaat ketika Sumba dikaji dalam kerangka kerja lebih besar, yaitu negara kebangsaan Indonesia. Dalam sebuah usaha serupa untuk menggarap etnisitas, Aragon (2000:52) berbicara tentang ‘pelapisan identitas-diri yang berubah-ubah dan konsentris’. Semakin jauh dari tanah tumpah darah mereka, semakin besar kemungkinan identitas etnis itu diformulasikan dengan peristilahan orang luar. Tetapi di Sumba orang sulit membuat label-label etnis eksternal selain ‘Sumba’. Kekecualian adalah pada para imigran Muslim dari pulau-pulau lain, dan orang-orang yang berasal dari pulau-pulau lain dan kemudian menetap secara permanen di Sumba. Misalnya orang-orang Sawu mempunyai bahasa tersendiri dan di beberapa desa di Sumba Timur mereka mempunyai kampung-kampung sendiri, tetapi latar belakang etnis mereka pada tahun 2004 belum dikonversikan ke identitas politik.

Satu definisi eksternal tentang etnisitas di Sumba ditemukan dalam literatur etnolinguistik. Menurut sebuah tim etnolinguist internasional di Universitas Kristen Artha Wacana di Kupang, yang menerbitkan *a guide to the people and languages of Nusa Tenggara*, ada delapan bahasa Sumba, yang mereka asosiasikan dengan delapan kelompok etnis yang berlainan (Grimes et al. 1997:67-75). Tindak kekerasan di ibu kota Sumba Barat, Waikabukak, pada tahun 1998 terjadi antara orang Wejewa dan orang Lauli. Meskipun begitu, menurut buku petunjuk tadi, kedua kelompok itu termasuk dalam wilayah bahasa Wejewa, tempat Lauli disebut-sebut sebagai salah satu dialek Wejewa dan karena itu para penggunanya tidak dianggap sebagai kelompok etnis yang lain.

### *Retorika dan teater dalam kampanye mendukung pemekaran*

Menjadi politikus yang sukses di Sumba sangat tergantung pada kemampuan berpidato. Gaya retorika yang paling baik ditentukan secara kultural dan senantiasa berubah-ubah. Pada tahun 2004, retorika politis dalam kampanye-kampanye pemilu lokal di Sumba dan dalam lobi untuk menciptakan Sumba Barat Daya – yang pada tahun 2003 disebut Sumba Jaya – adalah kombinasi dari khotbah Kristen, jargon Orde Baru, bahasa adat, bahasa rakyat sehari-hari, dan bahasa televisi yang mengetren.

‘Kongres rakyat untuk Sumba Jaya’ pada 29 April 2003 merupakan puncak kampanye bagi kabupaten baru itu. Orang-orang dari tujuh kecamatan berkumpul

di Waitabula, kota terbesar kedua di Sumba setelah Waikabukak, dan pusat Katolik Sumba. Pada hari itu para wakil dari ketujuh kecamatan menyampaikan sebuah deklarasi yang mendukung dan mendesak pendirian kabupaten baru mereka, Sumba Jaya. Mereka menyodorkan deklarasi yang sudah ditandatangani itu kepada para anggota Komite Jakarta untuk Sumba Jaya dengan permintaan agar 'aspirasi rakyat' itu disampaikan lebih jauh ke atas dalam rangkaian proses pembuatan keputusan.

Pada peristiwa itu tak ada wakil-wakil dari lembaga-lembaga pembuat keputusan – entah di Waikabukak, Kupang, atau Jakarta – yang hadir, tetapi upacara itu diselenggarakan dengan cermat sambil membayangkan orang-orang itu sebagai para hadirin. Komite Sumba Jaya membuat sebuah rekaman VCD dari peristiwa itu, yang bertindak sebagai bukti modern dan abadi mengenai kekuatan gerakan sosial mereka. Rekaman VCD itu dengan sempurna menangkap simbol-simbol politis dan retorika yang digunakan oleh para politikus Sumba dalam kampanye-kampanye kontemporer.

Dokumenter itu dimulai dengan kedatangan delegasi-delegasi Jakarta pada 25 April 2003 di (satu-satunya) bandara Sumba Barat, Tambolaka, yang akan menjadi salah satu aset penting dari kabupaten baru itu. Komite Jakarta itu terdiri dari enam anggota, empat pria usia menengah dan dua wanita, yang semuanya lahir di Sumba – di daerah yang mereka harapkan akan menjadi Sumba Jaya. Mereka mencari pendidikan dan karier di Jawa. Komite itu juga mencakup seorang perwira militer yang menjadi *bodyguard* dari seorang jenderal di Jakarta yang belum lama ini pensiun, seorang pengusaha swasta, dan dua orang dosen universitas. Komite itu mempunyai akses strategis yang baik dengan orang-orang di Departemen Dalam Negeri.<sup>10</sup> Pada waktu datang mereka mengenakan safari yang dibuat dari kain tenunan tangan Sumba Barat yang tampak begitu mirip sehingga seakan-akan mereka mengenakan 'seragam wakil-wakil tradisional'. Kelompok itu berangkat ke Waitabula dalam sebuah iring-iringan jip, didahului oleh rombongan sepeda motor, yang mengingatkan orang pada para penunggang kuda tradisional pengawal tamu agung, tetapi juga tampak seperti sebuah geng anak-anak muda modern. Dokumenter itu menunjukkan bahwa tak lama setelah kedatangan mereka, Komite Jakarta itu, bersama-sama dengan ketua komite lokal

---

<sup>10</sup> Bagian berikut ini memberikan profil singkat mengenai ketua komite, Markus Dairo Talu.

untuk kabupaten baru, menyelenggarakan sebuah rapat dengan wakil-wakil dari semua daerah di kabupaten baru itu untuk menjelaskan strategi-strategi dan agenda bagi Kongres Rakyat tersebut. Mereka mengingatkan para hadirin bahwa itu adalah rapat ke-50 dalam upaya mempersiapkan Sumba Jaya, sebuah peristiwa penting yang menjadi alasan tambahan mengapa kehadiran Komite Jakarta itu bisa dibenarkan.

Ketika delegasi Jakarta itu memasuki lapangan yang dipersiapkan untuk acara tanggal 29, mereka mengenakan pakaian tradisional yang dipadukan dengan kemeja modern. Meskipun mereka bisa disebut tuan rumah upacara tersebut, mereka mendapatkan kursi di depan sebagai tamu-tamu kehormatan.

Kelompok-kelompok dari ketujuh kecamatan tiba dengan truk dan bus. Rupanya orang-orang desa telah diminta datang dengan mengenakan pakaian tradisional, dan masing-masing kelompok didahului oleh para penari, yang menaritari dan berteriak-teriak seakan-akan mereka hendak pergi berperang. Upacara resminya dimulai dengan menyanyikan lagu Indonesia Raya. Kemudian seorang pendeta Kristen Protestan menjelaskan pada hadirin dalam bahasa daerah bahwa kesuksesan hanya bisa datang dengan rahmat Tuhan, dan ia mengucapkan sebuah doa dalam bahasa Indonesia, ketika ia meminta Tuhan mendukung kampanye pembentukan Sumba Jaya dan memohon rahmatNya atas Kongres Rakyat. Kemudian wakil-wakil dari tiap-tiap kecamatan membacakan deklarasi mereka dalam bahasa Indonesia, dan sesudah itu disediakan waktu beberapa menit untuk tarian dan sahutan gembira, yang disebut acara spontanitas.

Pembacaan bersama deklarasi perjuangan membentuk kabupaten baru Sumba Jaya menjadi inti acara. Pemekaran adalah sebuah tujuan yang perlu dibangun ke dalam kerangka kerja negara, dan ini menuntut prosedur-prosedur yang mirip negara. Seorang wanita anggota panitia penyelenggara berdeklamasi dengan suara monoton dan teatral dari orang yang dilatih dengan baik sebagai guru sekolah Indonesia. Setelah mengucapkan tiap-tiap kalimat, ia berhenti, dan semua wakil kecamatan serta warga yang hadir mengulangi kata-katanya, seakan-akan mereka tengah melantunkan doa Bapa Kami di gereja.

Selaras dengan pernyataan pembukaan Joel Kuipers dalam bukunya *Power in performance* bahwa di Pulau Sumba dalam semua acara seremonial dituntut sesuatu bentuk bahasa ritual yang menggetarkan perasaan (Kuipers 1990:I), panitia penyelenggara Kongres Rakyat di Waitabula itu mengundang seorang spesialis

pidato ritual untuk memberikan pertunjukan setelah pembacaan deklarasi. Segelintir kata-kata Indonesia yang dimasukkan ke dalam monolog berbentuk gurindam itu mengisyaratkan bahwa si pembicara telah menggubahnya khusus untuk acara itu, untuk mengemas pesan deklarasi itu dengan bahasa dacrak Wejewa. Di satu pihak, ini agak mirip dengan domestikasi kebudayaan tradisional yang sudah begitu akrab dalam Orde Baru itu, sebagaimana digambarkan oleh Bowen (1986) sehubungan dengan penjabaran konsep tradisional gotong royong. Di pihak lain, hal itu juga merupakan satu cara untuk menambahkan sebuah tipe retorik pada upacara itu, yang menghidupkan semangat para hadirin dan membesarkan komitmen mereka. Pada umumnya, para pemimpin politik jarang memenangkan dukungan dengan taktik-taktik retoris dan strategi-strategi yang menggunakan nalar dan rasionalitas. Nalar itu tumpul dan jarang mampu menggerakkan orang-orang untuk bertindak. Sebaliknya, menurut Bailey (1983), semangatlah yang menggerakkan orang-orang.

Gaya pidato ritual di situ adalah gaya seorang 'pemarah' (Kuipers 1998:49). Bahasa adat yang bagus di Sumba itu berupa arus kata-kata yang konstan, keras, dan tanpa ragu-ragu. Pidatonya juga teratur, sebagaimana ditunjukkan dengan kalimat-kalimat yang berpasangan. Pemerannya pada acara Waitabula itu tidak sepenuhnya sukses dalam menarik perhatian semua hadirin. Publiknya adalah orang-orang dari tujuh wilayah di Sumba Barat dan dari daerah-daerah lain – misalnya Jakarta – sehingga banyak yang tidak memahami kata-katanya. Biasanya di Sumba penonton menikmati pertunjukan 'tradisional' yang diciptakan khusus untuk acara yang bersangkutan, karena pemanggungnya memasukkan banyak lawakan. Barangkali 'pidato ritual' Sumba Jaya itu kelewat serius.

Yang terpenting, Kongres Rakyat di Waitabula itu adalah pameran keterlibatan akar rumput yang secara formal merupakan basis utama bagi pemekaran. Para pemimpin politik membuktikan 'keterlibatan akar rumput' itu dengan jalan mendatangkan banyak orang ke acara itu. Pemimpin-pemimpin di tempat lain di dunia ini menggunakan massa besar sebagai tanda dukungan yang kasat mata, untuk memperkuat kekuatan politik mereka. Joel Kuipers (1998:74-75) menyebut ciri ini dalam konteks budaya politik Sumba '*the ideology of audience completeness*' (ideologi kelengkapan publik). Kelengkapan publik menegaskan otoritas pemimpinnya. Sebaliknya, salah satu bayangan kunci pengaruh sosial, prestise dan status seorang pemimpin adalah kemampuan menciptakan 'publik yang lengkap'.



Kelengkapan itu nampak dalam jumlah orang yang hadir, dalam evaluasi mereka mengenai bagaimana mereka diterima pada acara itu – yang paling konkrit diukur dengan berapa ekor hewan dipotong untuk hidangan yang disajikan kepada hadirin – dan dalam volume serta jumlah tanggapan-tanggapan verbal yang mereka berikan sepanjang orasi si pemimpin.

Berkampanye demi sebuah kabupaten baru boleh dikatakan hanyalah soal retorika dan teater, yang dibangun oleh para pemrakarsa kampanye, yang perlu melakukan hal itu agar diakui sebagai pemimpin. Para penonton menikmati acara itu; acara itu memberikan hiburan, makanan sedap, dan keasyikan. Kongres rakyat atau kumpulan massa apa pun di Sumba tidak otomatis mengisyaratkan bahwa semua orang yang hadir mengetahui tujuan acara itu, atau bahwa mereka datang karena mereka mendukung cita-cita yang dinyatakan secara resmi itu.

### *Mobilitas ke atas dan kaitan dengan Jakarta*

Komite Lobi Jakarta untuk pendirian Sumba Barat Daya adalah sangat penting dalam kampanye bagi kabupaten barat itu. Mereka mengorganisir, mereka merintis, mereka menyediakan dana, mereka menyediakan perlengkapan kampanye, mereka bolak-balik melobi ke institusi-institusi pembuat keputusan di Jakarta lalu kembali lagi ke Sumba. Siapakah mereka? Dan mengapa mereka tertarik pada sebuah kabupaten baru di Sumba? Tiga contoh menyodorkan sedikit-tidaknya sebagian jawaban.

Dr. Manasse Malo tinggal di Jakarta, tempat ia menjadi profesor sosiologi di Universitas Indonesia. Ia seorang anggota DPR sampai Oktober 2004. Ia lahir di Sumba Barat (Wejewu) pada tahun 1941 sebagai anak lelaki dari pendeta Sumba pertama dari gereja Kristen Protestan. Ia seorang mahasiswa yang cemerlang dan menerima beasiswa gereja, mula-mula untuk belajar di Universitas Kristen Salatiga, Jawa Tengah, dan kemudian untuk belajar teologi di Jakarta. Kemudian ia cukup beruntung untuk mendapatkan kesempatan, lewat koneksi-koneksi gereja internasional, untuk belajar di Amerika Serikat, dan akhirnya berhasil meraih gelar PhD di Wisconsin University. Istrinya bukan orang Sumba, melainkan kelahiran Manado.

Manasse Malo pernah menulis dan berceramah mengenai kebijaksanaan desentralisasi di Indonesia (Manasse Malo 1995). Pada tahun 1998, didorong

oleh Reformasi, Manasse Malo menjadi salah satu dari pendiri Partai Demokrasi Kasih Bangsa, sebuah partai yang sebagian besar anggotanya orang Kristen, dengan konstituensi yang dominan di Indonesia Timur. Ia dipilih sebagai ketuanya. Pada pemilu 1999 PDKB memenangkan 3 kursi dari 35 kursi parlemen kabupaten di Sumba Barat, dan 5 kursi di parlemen nasional. Pada tahun 1998, saya mendengar diskusi-diskusi di antara anggota-anggota partai baru itu yang berasal dari Kupang, yang mengisyaratkan bahwa pada waktu itu ada kemungkinan bagi mereka untuk mengubah Indonesia menjadi federasi kembali.<sup>11</sup> Indonesia Timur akan menjadi salah satu negara bagian, bahkan termasuk Timor Timur, dan – menurut harapan atau impian mereka – PDKB akan menjadi partai terbesar.

Dari tahun 1999 sampai periode pemilu 2004, Manasse Malo menjadi wakil ketua Sub-Komisi Urusan Dalam Negeri dan Otonomi Daerah di parlemen nasional, dan seorang anggota komite parlemen yang mengurus otonomi daerah. Sekarang ia sudah pensiun. Ia pendukung kuat upaya mengubah Sumba menjadi sebuah provinsi, dan menurut undang-undang provinsi harus mempunyai sedikit-dikitnya tiga kabupaten. Ia menjadi sumber utama informasi dan pintu gerbang dari semua kontak yang bermanfaat dalam birokrasi di Jakarta. Setelah pensiun ia tidak berkeberatan kembali ke Sumba, dan menjadi kepala dari salah satu kabupaten baru itu, atau mungkin Gubernur Provinsi Sumba, 'jika orang-orang meminta saya'.<sup>12</sup>

Pada tahun 1999 Manasse Malo menyelenggarakan sebuah diskusi dengan Umbu Dedu Ngara mengenai ide-ide mereka tentang pemekaran Sumba. Umbu Dedu Ngara adalah anggota staf Bappeda NTT di Kupang, dan juga menjelang pensiun. Desa kelahirannya adalah Lawonda di Sumba Tengah. Keluarganya bukan keluarga raja, tetapi termasuk bangsawan. Anggota-anggota keluarga dari generasinya dan yang lebih muda berpendidikan baik, kebanyakan hasil didikan Jawa. Umbu Dedu Ngara belajar di Salatiga dan menjadi seorang anggota dewan Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia, seperti Manasse Malo di masa lalu.

Umbu Dedu Ngara mengungkapkan gagasan untuk menciptakan kabupaten baru Sumba Tengah pada beberapa pejabat provinsi yang berasal dari Sumba tengah, dan mereka mulai melobikannya secara bersama-sama. Mereka memasuk-

---

<sup>11</sup> Komunikasi personal dengan Dr. Nico Woly, Kupang, Desember 1998.

<sup>12</sup> Wawancara dengan Manasse Malo pada 16-12-2004, Jakarta. <sup>1</sup> Prof. Manasse Malo meninggal pada tanggal 6 Januari 2007. Bab ini ditulis pada tahun 2005.

kan hal itu ke dalam agenda rapat-rapat Ikatan Keluarga Asal Sumba di Kupang (IKAS).<sup>13</sup> Dalam struktur baru yang telah didesentralisasi itu, kabupaten mempunyai otonomi anggaran, dan semakin besar kekuasaan dalam membuat keputusan mengenai banyak masalah telah dialihkan ke tingkat kabupaten, sehingga provinsi tinggal memiliki peran koordinasi – dengan kekuasaan dan rejeki lebih kecil. Jadi elit provinsi mempunyai alasan kuat untuk turun satu tingkat ke bawah dalam hierarki administrasi. Selain itu, banyak orang Sumba yang telah mencapai masa senja dalam karier mereka berniat kembali ke Sumba, tempat mereka bisa dirawat oleh sanak saudara mereka, dihormati karena status dan kekayaan mereka, dan di mana mereka bisa mati dengan tenang dan dikuburkan sesuai dengan petunjuk-petunjuk tradisi.

Markus Dairo Talu belum pensiun, sebab umurnya baru empat puluhan lebih sedikit. Ia seorang perwira militer dengan kedudukan sederhana sebagai ajudan, tetapi mempunyai tugas yang mendatangkan banyak rejeki, yaitu sebagai *bodyguard* bagi seorang mayor jenderal selama bertahun-tahun. Dengan sang jenderal Markus berdinas di istana kepresidenan selama beberapa tahun. Ia juga seorang spesialis keamanan *freelance*, yang bertindak sebagai *bodyguard* bagi para pengusaha atas permintaan mereka, atau sebagai *debt collector* mereka, dan sebagai seorang penjaga pintu di sebuah diskotik menjadi tren di Jakarta. Identitas itu tidak diketahui di Sumba. Di Sumba, setiap kali Markus kembali dari Jakarta ke tanah kelahirannya pada tahun 2003 dan 2004, ia menjadi penyandang dana bagi kampanye pendirian Kabupaten Sumba Barat Daya, dan ketua Komite Lobi Jakarta untuk daerah itu. Para penonton yang orang Sumba menyaksikan kecintaannya pada negeri leluhur dan memperhatikan kekayaannya ketika ia membagi-bagikan kaos, topi, dan uang. Sejarah kehidupannya adalah kisah kesuksesan yang atraktif bagi orang-orang yang tidak termasuk keluarga bangsawan. Setelah kehilangan ayahnya, ia tinggal bersama ibunya dan saudara-saudaranya dalam keadaan miskin di Wejewa (Waimangura). Ia bisa belajar di sebuah sekolah Katolik, dan menerima beasiswa untuk kuliah ke Jawa. Di sana ia bertemu dengan seorang perwira militer yang kemudian menjadi mentornya, dan yang memasukkan dia ke angkatan darat. Di Jakarta ia memiliki empat rumah,

---

<sup>13</sup> Wawancara dengan Manasse Malo pada 16-12-2004, Jakarta.

dan menyediakan perumahan dan pekerjaan bagi sekitar 50 pemuda dari daerah kelahirannya di Sumba.

Kesamaan dari ketiga aktor utama dalam kampanye untuk mendirikan kabupaten baru itu adalah bahwa mereka semua kelahiran Sumba, menerima pendidikan yang baik, dengan atau tanpa beasiswa gereja, dan melanjutkan pendidikan mereka di Jawa. Karena itu, mereka mempunyai karier yang sukses, dan setelah itu ingin pulang ke tanah kelahiran mereka, tempat mereka menikmati gengsi yang tinggi, status dan keamanan sosial yang diberikan oleh sanak saudara mereka. Mereka terhubung melalui berbagai jaringan modern: partai politik, organisasi alumni mahasiswa, Gereja Kristen, atau ikatan perantau Sumba di kota-kota di luar Sumba.

### *Berkampanye demi Sumba Tengah*

Setelah Umbu Dedu Ngara dan dua orang rekan pejabat provinsi berkunjung ke Waibakul,<sup>14</sup> ibu kota Kecamatan Katikutana (Anakalang), anggota-anggota elit lokal mendirikan sebuah organisasi untuk melobi pembentukan kabupaten baru itu, yang disebut 'Forum Komunikasi Pembangunan Desa', yang biasanya hanya disingkat 'Forum'. Agustinus Umbu Sabarua, kepala desa Anajiaka (yang berbatasan dengan ibukota kecamatan) menjadi kepala forum. Anggota-anggotanya terdiri dari wakil-wakil dari organisasi-organisasi pemuda dan wanita serta pemimpin-pemimpin gereja, pendek kata 'pemimpin dari semua segmen masyarakat'. Tugas Forum antara lain mendapatkan (a) bukti aspirasi masyarakat, dan rekomendasi-rekomendasi dari (b) kepala daerah Sumba Barat, (c) DPRD, (d) gubernur provinsi, dan terakhir (e) dari DPR di Jakarta.

Forum mulai mengundang wakil-wakil dari segala macam organisasi masyarakat sipil dan pemimpin lokal di sekitar Anakalang untuk menghadiri sebuah lokakarya. Ketua Forum mengatakan bahwa isi lokakarya itu adalah untuk 'mensosialisasikan otonomi daerah', dan menjelaskan argumen-argumen yang mendukung penciptaan kabupaten baru. Argumen utamanya adalah bahwa kabupaten yang baru dan lebih kecil akan membuat layanan-layanan pemerintah

---

<sup>14</sup> Umbu Dedu Ngara (Bappeda), Umbu Giku (Dinas Peternakan), Agus Umbu Sulung (Bappeda) dari Kupang. Wawancara dengan Gani Wulang, Waihibur, 4-2-2003.

menjadi lebih dekat dengan rakyat, dan dengan demikian mengisyaratkan bahwa pelayanan-pelayanan baru akan lebih sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan penduduk dan akan diberikan dengan lebih cepat dan lebih efisien. Dalam lokakarya pertama itu para peserta mendiskusikan kecamatan-kecamatan mana lagi yang bisa diundang untuk bergabung dalam kabupaten baru Sumba Tengah nanti, sebab peraturan pada waktu itu mempersyaratkan minimum tiga kecamatan per kabupaten. Ketua Forum mengemas argumen-argumen penggabungan itu sebagai: kesamaan budaya, yang ia spesifikkan sebagai kesatuan linguistis, dan ikatan-ikatan perkawinan.

Ke barat batas linguistis adalah pembatas nyata yang memisahkan orang-orang yang berbahasa Kambera dari orang-orang yang menggunakan bahasa Sumba yang lain. Tetapi bahasa bukan basis yang bagus untuk mendemarkasi batas timur Sumba Tengah, sebab ke timur tiap orang juga menggunakan bahasa Kambera.

Ikatan-ikatan perkawinan di Sumba bisa dianggap sebagai pemersatu antara klan-klan patrilineal (*kabihu*), yang menyatakan aturan-aturan dan jangkauan solidaritas sosial, ekonomis, dan politis (Keane 1997:51-6). Ikatan-ikatan perkawinan di Sumba bersifat asimetris, yang berarti sebuah rantai panjang klan-klan terikat pada satu sama lain melalui ikatan perkawinan. Dalam rantai ini pemberi pengantin perempuan mempunyai kekuasaan istimewa atas pengambil pengantin mereka (Keane 1997:54). Semua pemimpin politik yang sekarang ada di Sumba Barat mempunyai identitas yang sudah dikenal luas dalam hal ikatan perkawinan, dan mereka saling terkait dalam arti ini. Semua aktor Sumba yang terlibat dalam lobi pendirian kabupaten Sumba Tengah terhubung melalui ikatan kekerabatan dan perkawinan, termasuk orang terpenting kampanye itu di Jakarta, Manasse Malo, yang adik perempuannya tinggal di desa yang sama sebagai ketua Forum Sumba Tengah.

Langkah kedua dalam proses 'sosialisasi otonomi daerah' adalah lokakarya untuk memberitahu dan berkonsultasi dengan para pemimpin dari keempat kecamatan, atau dalam kata-kata ketua Forum, 'untuk melihat apakah mereka menerima kesimpulan-kesimpulan yang telah kami gariskan dalam lokakarya

pertama'.<sup>15</sup> Lokakarya-lokakarya diselenggarakan dengan bekerja sama dengan jaringan LSM yang bergerak di bidang demokratisasi pada tahun 2001 dan 2002.<sup>16</sup> Pekerjaan sosial dari organisasi-organisasi pembangunan ini difokuskan pada mengajar pejabat-pejabat pemerintah lokal dan komunitas-komunitas desa tentang prosedur-prosedur dan hak-hak yang diberikan pada mereka oleh undang-undang desentralisasi. Staf LSM sadar betul tentang perbedaan antara pendidikan sipil mereka dengan 'permainan politik' dari orang-orang yang terutama mengincar keuntungan pribadi dengan jalan menciptakan kabupaten-kabupaten baru. Meskipun begitu, staf LSM lokal adalah bagian dari masyarakat lokal, dan tunduk pada tekanan dari elit lokal.

Langkah ketiga adalah sebuah seminar dengan pejabat-pejabat pemerintah provinsi untuk mengevaluasi kelaikan sebuah kabupaten baru. Undang-undang desentralisasi, khususnya Peraturan Pemerintah No. 129/2000, menetapkan seperangkat kriteria yang bisa diukur untuk memutuskan apakah sebuah kabupaten baru bisa diciptakan atau tidak. Yang penting adalah ketersediaan sumber alam dan sumber daya manusia, jumlah penduduk, luas daratan, potensi ekonomis, adanya institusi-institusi masyarakat sipil, dan partisipasi politis rakyat, dan juga tingkat pembangunan infrastrukturnal serta layanan-layanan sosial.<sup>17</sup> Pada bulan November 2001, seorang dosen kelahiran Sumba di Universitas Kristen Satya Wacana di Salatiga, Umbu Tagela, menulis:

UU No. 22/1999 dan PP No. 129/2000, yang mempersyaratkan jumlah penduduk dan tingkat pertumbuhan ekonomi yang di-*score* secara matematis, tentu merupakan harga mati yang membuat Sumba tidak bisa dimekarkan menjadi beberapa kabupaten. Namun, kalau itu alasannya, masyarakat sangat mudah memenuhinya dengan cara menghapus kebijakan Keluarga Berencana. Dan apakah ini tidak bertentangan dengan kebijakan nasional? Kalau pertumbuhan ekonomi rendah dijadikan alasan, apakah memang secara politis, Pulau Sumba diharapkan miskin selamanya? Persoalan substansial sebenarnya adalah apakah penguasa memiliki *political will* untuk memajukan Sumba?<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Wawancara dengan Gani Wulang, Waihibur, 4-2-2003.

<sup>16</sup> Di daerah sekitar Anakalang, lokakarya-lokakarya diorganisir oleh Yayasan Wahana Komunikasi Wanita (Waihibur/Waikabukak, Sumba) dan Lembaga Bantuan Hukum (Mauwere, Flores).

<sup>17</sup> Lihat Bab III Peraturan Pemerintah No. 129/2000.

<sup>18</sup> *Sabana* 7(10-25 November 2001):5.

Pada bulan Juli 2001 koran lokal *Sabana* dibuka dengan kepala berita yang menghidupkan kembali gosip lama tentang sumber emas di Gunung Tanadaru, di pedalaman Sumba. Fakta bahwa gunung itu terletak di Sumba Tengah membuat berita itu menguntungkan prospek kabupaten baru itu. Sampai cadangan emas yang baru perkiraan itu benar-benar dieksploitasi, ia tidak bisa berbuat apa-apa untuk mengubah kesimpulan-kesimpulan tak menguntungkan sehubungan dengan kelaikan kabupaten baru, yaitu bahwa tidak ada potensi ekonomis untuk Sumba Tengah.<sup>19</sup> Hanya 3% dari pendapatan pemerintah di Sumba Barat yang berasal dari pajak-pajak lokal, sisanya berasal dari Jakarta. Ada satu ketentuan dalam PP No. 129/2000 yang masih bisa mendukung lobi Sumba Tengah. Bab III, ayat 3, yang merumuskan kriteria pembentukan kabupaten baru, menambahkan dalam kalimat terakhirnya kemungkinan 'pertimbangan lain yang memungkinkan terlaksananya otonomi daerah'.<sup>20</sup>

Fakta bahwa dengan angka rapor yang begitu jelek pada kelaikan kasus itu tidak juga ditutup, mengarah pada kesimpulan bahwa pemekaran seharusnya tidak hanya dipertimbangkan sebagai pelaksanaan administratif seperangkat aturan-aturan desentralisasi, tetapi harus dipandang sebagai sebuah aktivitas politis. Pada bulan Mei 2001, Forum menulis sebuah petisi dan sebuah proposal, menambahkan sejumlah besar tanda tangan pendukung, dan mengirimkannya ke pemerintah Kabupaten Sumba Barat, Provinsi, dan DPR di Jakarta. Dr. Manasse Malo menerima petisi itu dan mendorong para pengkampanye untuk melanjutkan perjuangan mereka, dengan menambahkan nasihat mengenai bagaimana membuat kampanye itu menjadi lebih efektif. Ia tampak bersemangat besar untuk mewujudkan pemekaran di pulau kelahirannya. Sungguh, kabar burung mengatakan bahwa ia bercita-cita hendak menjadi Gubernur Sumba, yang akan membutuhkan penciptaan sebuah kabupaten baru dulu dan setelah itu sebuah provinsi yang terpisah. Salah satu dari nasihat-nasihatnya di awal *lobbying* adalah agar Forum melakukan kunjungan ke Jakarta untuk meyakinkan para anggota komisi secara

---

<sup>19</sup> Hal ini dengan tegas dikemukakan dalam wawancara dengan seorang pengusaha terkemuka keturunan Cina di Waikabakak.

<sup>20</sup> Pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. PP No. 129/2000, Bab III, ayat 3.

personal mengenai kelaikan Sumba Tengah. Karena itu sebuah rombongan yang terdiri dari 25 pria dan 3 wanita anggota Forum berangkat ke Jakarta. Di tempat asal berkembang sejumlah orang yang sinis, tetapi delegasi itu betul-betul penuh semangat.

Ibu John adalah salah satu dari ketiga wanita dalam rombongan ke Jakarta itu.<sup>21</sup> Dengan usia 66 tahun, ia menjadi ibu bagi rombongan itu. Ia adalah salah seorang anak perempuan dari raja terakhir Umbu Ratu Nggai, Habil Hudang. Ketika masih gadis, ia terpilih untuk dididik di sekolah misi di Payeti, yang merupakan pendidikan terbaik yang tersedia di zaman itu dan merupakan jaminan untuk masuk ke dalam elit Sumba. Dari kelompok pemuda Kristen Protestan itu, beberapa melanjutkan pendidikan ke Salatiga. Ibu John dan suaminya belajar untuk menjadi guru, dan setelah kepulangan mereka di Sumba, mereka mendirikan SMA Kristen di Waikabukak. Banyak di antara para politikus, pejabat pemerintah, dan anggota Forum Sumba Tengah itu adalah bekas murid-muridnya, termasuk bupati yang sekarang sedang menjabat. Ibu John sudah mengenal Manasse Malo sejak mereka masih muda; Malo adalah 'adik lelaki' si ibu dalam kalangan elit Kristen Protestan Sumba yang terdidik itu. Belum lama ini, Ibu John dan Manasse Malo banyak berhubungan karenanya keduanya terlibat dalam partai politik Malo, PDKB. Pada bulan Desember 2002 Ibu John menghadiri kongres partai ini di Jakarta dan berbicara tentang Sumba Tengah bersama Manasse Malo. Malo mendorong dia untuk bergabung dengan rombongan lobi itu ke Jakarta.

Mereka berangkat pada 11 Januari 2003, mula-mula dengan kapal feri ke Denpasar, Bali. Di sana mereka mendarangi Rocky Umbu Pekudjawang, seorang pengusaha pariwisata yang sukses kelahiran Anakalang,<sup>22</sup> untuk meminta bantuan biaya transpor darinya ke Jakarta. Ibu John menceritakan bahwa setelah melihat bus turis yang penuh dengan paman-paman, bibi-bibi, dan keponakan-keponakan itu, Rocky langsung memutuskan untuk membantu lebih dari separuh biaya lawatan itu. Rombongan itu beristirahat di Semarang, Jawa Tengah, tempat mereka diterima oleh kerabat dekat yang tinggal di sana. Mereka diberi makan dan bekal makanan untuk dibawa pergi, dan tambahan biaya sebesar dua juta rupiah.

---

<sup>21</sup> Bagian ini didasarkan atas wawancara saya dengan Ibu John (Rambu Moha) di Waikabukak, 20-2-2004.

<sup>22</sup> Rocky Umbu Pekudjawang juga merupakan orang nomor satu dalam daftar Golkar untuk parlemen nasional di NTT dalam pemilu April 2004.



## Kampanye Pemekaran di Sumba Barat

Di Jakarta Ibu John dipersilakan menyampaikan pidato di depan anggota-anggota sub-komisi pemekaran. Dengan berbusana gaya tradisional Sumba, ia ceritakan pada mereka tentang betapa kerasnya kehidupan orang-orang yang tinggal di daerah pedalaman yang hendak dinamakan Sumba Tengah itu, dan betapa jauhnya mereka dari layanan-layanan pemerintah yang esensial, tentang keinginan tulus mereka untuk membangun diri sendiri, tentang potensi besar daerah itu, dan bahwa kehendak Tuhan akan membantu mereka. Terharu oleh pidato yang emosional itu, dan setelah diyakinkan bahwa tiket mereka akan dibayari, para anggota komisi berjanji bahwa tim inspeksi mereka akan mengunjungi Sumba dalam waktu dekat.

Tim inspeksi parlementer dari Jakarta itu mengunjungi Sumba pada 31 Januari dan 1 Februari 2003. Ketika mereka mendarat di ibukota Sumba Timur, mereka disambut dengan penuh hormat oleh Bupati Sumba Timur. Sejak awal ia sudah menegaskan bahwa Sumba Tengah tidak boleh memasukkan bagian manapun dari kabupaten Sumba Timur yang sekarang ada, dengan argumen formal bahwa pemekaran berarti membagi satu unit administratif menjadi dua, bukan merekombinasikan potongan-potongan dari dua kabupaten. Ia berkepentingan untuk memastikan agar tidak satu pun bagian dari wilayahnya akan diklaim oleh kabupaten baru itu. Kemudian tim itu disambut oleh ribuan orang di Laikaruda, acara yang dikisahkan di bagian awal bab ini. Forum telah 'memotivasi' massa untuk datang dan menyodorkan hadiah-hadiah tradisional yang terbaik. Kehadiran massa meyakinkan tim Jakarta tentang keinginan rakyat setempat akan otonomi, dan dengan cara tradisional kehadiran massa itu menegaskan kepemimpinan dan legitimasi para anggota Forum untuk mewakili populasi.

Dengan lobi langsung ke Jakarta, Forum Sumba Tengah itu melangkahi dan karenanya membuat tersinggung DPRD. Dengan demikian satu rintangan masih tersisa, sebab untuk prosedur aplikasi final diperlukan rekomendasi dari semua tingkatan. Sementara tim parlemen nasional siap memberikan persetujuan, gubernur dan DPRD di tingkat provinsi siap mengeluarkan rekomendasi itu, tetapi parlemen kabupaten dan Bupati Sumba Barat tidak. Di Waikabukak, pada 1 Februari 2004, parlemen Sumba Barat yang tersinggung itu memperlakukan tim itu secara tidak

sopan, tanpa penyambutan yang layak, dan bupati tetap menghilang, dengan alasan ia dipanggil ke Kupang oleh gubernur.

Sementara itu, pemerintah kabupaten Sumba Barat juga menerima proposal pemekaran oleh bagian yang lain lagi dari kabupaten itu. Sumba Jaya akan menyatukan tujuh kecamatan di bagian barat Sumba Barat.<sup>23</sup> Bagian dari Sumba Barat ini relatif lebih maju. Ibu kota Sumba Jaya kelak adalah Tambolaka, yang sekarang dikenal sebagai lokasi bandara Sumba Barat. Sumba Jaya juga akan mencakup pelabuhan utama Sumba Barat di Waikelo. Penciptaan Sumba Jaya akan memecah domain Lauli dan Wejewa yang senantiasa bermusuhan itu (lihat Vel 2001), dan akan mengisyaratkan bahwa tak banyak yang akan tersisa bagi bagian lain dari Sumba Barat itu. Pada bulan Februari 2003, Forum Sumba Tengah yakin betul bahwa peluang Sumba Jaya kecil, sebab tanggal 15 Oktober 2002 adalah batas tenggat untuk penyerahan proposal dan mereka sudah terlambat.<sup>24</sup> Tetapi lobi Sumba Jaya tampaknya sangat kuat, dan jika kriteria legal untuk pemekaran digunakan untuk mengevaluasi kelayakan, proposal ini akan mempunyai peluang jauh lebih baik. Proposal untuk Sumba Jaya – yang namanya diubah menjadi Sumba Barat Daya pada akhir 2003 – meningkatkan perasaan bersaing di Sumba Barat, dan di balik panggung, harapan-harapan akan keberhasilan di Sumba Tengah mulai menyusut.

Faktor pengkomplikasi kedua adalah protes dari Wanukaka, tempat munculnya sebuah gerakan untuk menolak partisipasi dalam Kabupaten Sumba Tengah yang tengah diusulkan itu. Argumen-argumen resminya adalah bahwa tidak ada sejarah Wanukaka menjadi bagian dari unit administratif yang sama dengan Anakalang, Uumbu Ratu Nggai dan Memboro. Hubungan-hubungan dagang dengan kota Waikabukak kuat. Waibakul sebagai ibukota pengganti Waikabukak akan membuat jarak ke layanan-layanan pemerintah untuk populasi Wanukaka menjadi lebih panjang. Perkembangan baru itu menciptakan ketegangan-ketegangan antara Wanukaka dan pendukung-pendukung Sumba Tengah. Muncul sebuah perbedaan sub-etnik baru untuk menjelaskan dukungan awal bagi Sumba Tengah oleh beberapa orang dari Wanukaka: Wanukaka atas versus Wanukaka

---

<sup>23</sup> Ketujuh kecamatan itu adalah: Kodi, Kode Bangedo, Wewewa Barat, Wewewa Timur, Wewewa Selatan, Palla (Wewewa Utara), dan Laura.

<sup>24</sup> Wawancara dengan Agustinus Uumbu Sabaruwa, ketua Forum, 5-2-2003.

bawah, di mana Wanukaka atas mengacu pada 10% dari populasi yang tinggal di daerah pegunungan dekat Anakalang, di mana terdapat banyak ikatan perkawinan.<sup>25</sup>

Bupati Sumba Barat Thimoteus Langgar memutuskan untuk menciptakan sebuah komite untuk memandu proses pemekaran bagi kabupaten-kabupaten baru yang diusulkan itu. Ia menunjuk wakil bupatinya sebagai ketua, dan mantan Bupati Umbu Djima, dari Anakalang, sebagai wakil ketua.<sup>26</sup> Tim itu mengundang Universitas Nusa Cendana dari Kupang ('tim Undana') untuk melakukan sebuah studi kelayakan mengenai potensi Sumba Barat untuk dipecah menjadi lebih dari satu kabupaten dengan menggunakan kriteria dari PP No. 129/2000 untuk mengukur skor potensi kabupaten-kabupaten baru tersebut. Tim Undana merekomendasikan tiga opsi bagi Sumba Barat. Opsi pertama adalah memecah Sumba Barat menjadi Sumba Barat dan Sumba Tengah; opsi kedua memecahnya menjadi Sumba Barat dan Sumba Barat Daya; dan opsi ketiga menciptakan tiga kabupaten baru. Jelas, untuk tetap sebagai satu kabupaten yang utuh adalah bukan pilihan.

Tim itu merumuskan lima kesimpulan positif, yang mendukung lobi untuk menciptakan kabupaten-kabupaten baru. Dua orang ekonom di Waingapu, Siliwoloe Djocroemana – kelahiran Anakalang – dan Muana Nanga – kelahiran Wanukaka – menulis sebuah ulasan yang kritis mengenai studi kelayakan tersebut:

Tim itu tidak mengevaluasi apakah Sumba Barat memenuhi kriteria pemekaran, tetapi malah mengarahkan fokus pada kabupaten-kabupaten baru, bagian-bagian dari kabupaten yang sekarang ini ada. PP No. 129/2000 menyatakan bahwa data yang sudah ada harus digunakan, yang disusun oleh institusi-institusi yang berwenang. Sebagai gantinya, tim itu mengumpulkan banyak data baru, atau data lama dari kantor-kantor kecamatan. Data itu sendiri menunjukkan bias yang sangat besar, positif ke arah skor yang mencukupi bagi kemampuan untuk memecah kabupaten. Dibandingkan dengan statistik resmi yang diterbitkan dalam Sumba Barat dalam angka 2001, misalnya total panjang jalan telah menjadi lipat dua. Selain itu seakan-akan sudah ada 15.000 kantor pos dan sebagainya hanya di Waikabukak, yang memberikan kesan tim itu menghitung surat-surat dan bukan kantor pos.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Wawancara dengan Muana Nanga, direktur STIE di Waingapu, 18-2-2004.

<sup>26</sup> Keputusan Bupati Sumba Barat No. 379/2002, 31-12-2002.

<sup>27</sup> Ringkasan saya dari Siliwoloe Djocroemana dan Muana Nanga, 'Catatan Kritis atas *draft* hasil penelitian Tim Undana tentang pemekaran Kabupaten Sumba Barat', *Suara Sumba*, vol. 3, No. 6(6-21 Juni 2003).

Setelah terjadi sejumlah demonstrasi dan satu kali pemblokiran jalan, yang diorganisir oleh para pemuda yang terlibat dalam kampanye dan didukung oleh beberapa anggota Forum Sumba Tengah pada 22 Mei 2003, pemerintah Sumba Barat akhirnya setuju untuk memberikan rekomendasinya, dengan mengambil opsi tiga kabupaten baru, dalam apa yang mereka katakan sebagai solusi *win-win*. Parlemen kabupaten menambahkan dua pembatasan sebelum rekomendasi itu dikeluarkan. Sumba Barat Daya harus mempertimbangkan kembali batas-batasnya dengan Sumba Barat untuk membuat pembagian sumber-sumber, penduduk, dan infrastruktur lebih adil. Sumba Tengah harus melakukan rekonsiliasi dengan Wanukaka, untuk memutuskan mana di antara kecamatan-kecamatan Wanukaka yang akan menjadi bagian dari kabupaten yang baru maupun yang lama.

Mulai Februari 2004 tampaknya sangat sulit untuk secara terbuka mengkritisi atau bahkan mempertanyakan gagasan tentang Sumba Tengah di Anakalang. Mereka yang melakukannya – misalnya orang-orang yang mengkritik laporan Tim Undana tersebut – dituduh tidak loyal pada tempat kelahiran mereka sendiri, dan kenyataannya diancam dengan pengucilan sosial. Di Sumba belum ada – berbeda dari tempat lain manapun di Indonesia – milisi pribadi yang dikirim untuk memaksa orang-orang mengubah opini mereka. Yang tidak sekejap itu, tetap sama-sama efektif, adalah pengucilan dari layanan-layanan gotong royong, dan desas-desus jahat. Menjadi elit di Sumba membuat orang menurut definisi tergantung pada layanan-layanan banyak anggota kerabat dan sesama penduduk desa. Anggota-anggota elit yang tinggal di ibukota atau bahkan di luar Sumba masih mengandalkan kerabat mereka untuk memberi mereka ruang dan materi untuk upacara-upacara seperti pernikahan, dan akhirnya untuk memberi mereka kuburan yang layak. Kabar angin yang menyebarkan cerita-cerita buruk tentang anggota keluarga yang dikatakan sakit, tuduhan-tuduhan terlalu tua untuk berpikir positif atau terlalu terasing dari Sumba untuk menghargai aspirasi masyarakat betul-betul efektif untuk mereduksi otoritas. Pemuda memainkan peranan penting dalam menyebarkan kabar angin ini. Pada seminar tentang pemekaran di Waikabukak, delegasi-delegasi pemuda secara terbuka menggugat otoritas para pembicara yang berpendidikan tinggi dan yang sinis terhadap gagasan Sumba Tengah itu. Kelompok-kelompok pemuda di Anakalang kuat akibat jumlah mereka

yang semakin membengkak. Anggota-anggota yang paling aktif adalah pengangguran, berpendidikan baik – dengan gelar sarjana muda dari Jawa atau Kupang – yang tidak ingin bekerja di pertanian dan tidak dapat menemukan pekerjaan yang sesuai. Mereka memimpikan kabupaten-kabupaten baru yang penuh dengan posisi-posisi baru dalam dinas pemerintahan.

Pada bulan Februari 2004 tampak seakan-akan lobi bagi Sumba Tengah itu telah berubah menjadi semakin Kristen. Kelompok pelobi yang berangkat ke Jakarta terdiri dari seorang pendeta Kristen Protestan yang mengucapkan doa-doa di awal setiap langkah berikut dalam proses yang mengarah pada keputusan final positif mengenai Sumba Tengah. Dengan menyebut penciptaan kabupaten itu sebagai kehendak Tuhan membuat orang-orang yang mengkritik pemekaran itu menjadi musuh Tuhan.<sup>28</sup> Ini adalah tipe ancaman yang lain dan salah satu sarana pengucilan sosial dalam komunitas dan dianggap sebagai orang Kristen sama dengan dihormati. Semakin banyak ritual dan retorika Kristen juga meningkatkan nilai teatral kampanye tersebut, yang bisa sengaja dijadikan strategi untuk mengkompensasi tidak adanya argumen yang sehat dan praktis.

Pada 26 Februari 2004 Manasse Malo dengan gembira menyambut delegasi DPRD Sumba Barat, Forum Sumba Tengah, dan Forum Sumba Barat Daya, serta beberapa orang Sumba dari Jakarta yang membawa syarat-syarat terakhir bagi proposal itu yang diperlukan untuk menciptakan kabupaten-kabupaten baru di Sumba Barat.<sup>29</sup>

Secara resmi syarat-syarat itu berupa sejumlah dokumen dengan rekomendasi-rekomendasi dari semua kantor yang terlibat maupun sebuah uraian mengenai proses pemekaran yang ditulis oleh DPRD kabupaten. Dalam praktik syarat-syarat itu meliputi segala macam sogokan di semua tingkat. Untuk Sumba Tengah ini menjadi masalah serius. Sekretaris Organisasi Pemuda untuk Sumba Tengah memperkirakan bahwa sampai 23 Februari 2004 kampanye bagi Sumba Tengah itu telah menyedot dana antara 800 sampai 900 juta rupiah untuk tiket pesawat terbang, makanan, dan uang sogokan.<sup>30</sup> Bagi Sumba uang sebanyak itu luar biasa besar, sementara menurut

<sup>28</sup> Wawancara dengan Ibu John (Rambu Moha) di Waikabukak, 21-2-2004.

<sup>29</sup> *Sabana* 52(23-28 Februari 2004):1. (*Sabana* Tabloid Berita Mingguan, Waikabukak, vol. I (2002) sampai vol. III, total 56 edisi.)

<sup>30</sup> Wawancara dengan Adri Saba Ora, sekretaris Forum Komunikasi Pemuda Peduli Sumba Tengah, 23-2-2004. Untuk perbandingan: Margot Cohen melaporkan bahwa kampanye untuk menciptakan kabupaten Tojo Una-una di Sulawesi Tengah telah menelan dana 1,5 miliar rupiah (Cohen 2003).

standar Jakarta itu tidak lebih dari 'uang rokok'. Hasil dari pertemuan di Jakarta itu adalah bahwa proposal untuk memecah Sumba Barat itu menjadi tiga kabupaten – Sumba Barat Daya, Sumba Tengah, dan Sumba Barat – secara resmi dimasukkan ke dalam agenda sidang pleno DPR untuk diputuskan di sana.

Sayang bagi para aktivis dari Sumba, masa kampanye untuk pemilu nasional dimulai pada awal bulan Maret tahun itu. Menteri Dalam Negeri menyingkirkan semua keputusan mengenai masalah otonomi daerah sampai setelah parlemen baru terbentuk, barangkali pada Oktober 2004. Di Sumba, sebagaimana di semua tempat lain di Indonesia, kampanye politik sejak Maret 2004 menyangkut pemilu. Para aktivis Sumba Tengah menggeser perhatian mereka dari pemekaran dan berkonsentrasi pada pemilu untuk parlemen kabupaten yang akan diselenggarakan pada bulan April, karena beberapa dari mereka sendiri bahkan menjadi calon anggota parlemen.

Masalah kedua yang mengkhawatirkan adalah revisi terhadap UU No. 22/1999. Jumlah minimal kecamatan dalam sebuah kabupaten baru sekarang dinaikkan menjadi tujuh, dan ketujuh kecamatan ini harus sudah berumur paling sedikit lima tahun. Untuk sesaat ada harapan di Sumba bahwa keputusan untuk pemekaran di Sumba Barat itu akan diambil sebelum perubahan terhadap UU No. 22 itu diberlakukan. Tetapi undang-undang itu diubah pada 10 Mei dengan keputusan presiden. Hal itu membuat orang sulit percaya bahwa Sumba Tengah akan pernah terwujud, meskipun Profesor Manasse Malo masih optimis pada Desember 2004.<sup>31</sup>

Kampanye bagi Sumba Tengah itu menunjukkan bahwa upaya menciptakan sebuah kabupaten baru melibatkan proses yang panjang, dan tidak ada jaminan keberhasilan. Dalam periode yang sama, sejak tahun 2000, banyak kabupaten lain diciptakan, yang memunculkan pertanyaan mengapa hal itu membutuhkan waktu lama bagi Sumba. Bahwa begitu banyak orang dan institusi harus memberikan rekomendasi atau keputusan mereka, dan fakta bahwa mereka harus 'dimotivasi' agar bersedia melakukan hal itu, menjadi salah satu jawaban yang menjelaskan kelambanan itu. Sekali undang-undang mengenai kabupaten baru diberlakukan, lembaga-lembaga (dan orang-orang) legislatif telah menjalankan tugas mereka

---

<sup>31</sup> Wawancara dengan Manasse Malo, 16-12-2004, Jakarta.

dan kehilangan pendapatan ekstra mereka. Akan menarik untuk melihat angka-angka yang menghubungkan besarnya pengeluaran dalam ‘biaya kampanye’ itu – misalnya 1,5 miliar rupiah untuk Toyo Una-Una (Cohen 2003:50), dan kurang dari 900 juta rupiah untuk Sumba Tengah – dengan cepat atau lambatnya pelaksanaan proses pemekaran itu sendiri. Fakta bahwa Sumba Tengah belum berhasil dalam menjadikan dirinya kabupaten itu sendiri tidak bertentangan dengan opini bahwa semua keputusan pemerintah di Indonesia itu bisa dibeli, tetapi itu bisa diinterpretasikan sebagai tanda bahwa sebuah kabupaten mempunyai harga minimum, yang terlalu tinggi dan mustahil terbayar oleh daerah-daerah kecil dan miskin seperti Sumba Tengah.

\*\*\*

# Gubernur Banyak, Provinsi Tak Ada: Berebut Provinsi di Daerah Luwu-Tana Toraja di Sulawesi Selatan

Dik Roth

## *Pendahuluan*

Pemekaran<sup>1</sup>, atau fragmentasi administratif, merupakan bagian integral dari proses desentralisasi dan otonomi daerah yang terjadi di Indonesia sejak tahun 1999.<sup>1</sup> Pemekaran, yang ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah No. 129/2000, telah menciptakan kesempatan-kesempatan baru bagi para aktor politik di provinsi, kabupaten, kecamatan, dan kotamadya-kotamadya. Pada tahun 2000 saja, Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah menerima permintaan pembentukan 13 provinsi baru dan 44 kabupaten baru.<sup>2</sup>

Desentralisasi dan pemekaran terlalu sering dipandang sebagai mekanisme-mekanisme bebas masalah dari pembaharuan pemerintahan, bagian dari suatu transisi menuju struktur-struktur tata pemerintahan yang sudah ditetapkan di muka dan yang menyumbang pada pembangunan, demokrasi, masyarakat sipil, dan *good governance* (lihat Aspinall dan Fealy 2003; Turner et al. 2003; World Bank 2003). Begitu pula, aktor-aktor politik sendiri cenderung mengemas proses-proses

---

<sup>1</sup> Penelitian untuk bab ini didanai dengan hibah dari Organisasi Belanda untuk Penelitian Ilmiah (NWO). Wawancara-wawancara dengan narasumber diselenggarakan di Jakarta, Makassar, Tana Toraja, dan Luwu. Saya merasa berhutang pada mereka semua, juga kepada Diks Pasande. Sumber-sumber Indonesia yang dikutip dalam tulisan ini harus dianggap sebagai parafrasa (saduran) dari yang asli, sebab buku ini mula-mula terbit dalam bahasa Inggris lalu diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia.

<sup>2</sup> GTZ 2001a; Kingsbury dan Aveling 2003; Sakai 2002; Tempo 28-4-2001; <http://www.bps.go.id/mstkab/kab-2004-UU.pdf>



yang kompleks yang saling berkaitan itu dengan ungkapan-ungkapan mekanistik rutin yang tentu saja didasarkan pada 'visi dan misi' pembangunan dan berakar pada 'aspirasi-aspirasi masyarakat'.

Aktor politik yang lain bersikap lebih kritis. Hadiz (2003b) mengkritik pemikiran desentralisasi *mainstream* sebagai bagian dari pendekatan neo-institusionalis depolitisasi terhadap pembangunan. Banyak penulis menekankan bahwa hasilnya bisa berupa *chaos* yang justru lebih dahsyat, *power play* lokal, korupsi yang dilokalisasi, disintegrasi, dan munculnya 'raja-raja kecil' (Hadiz 2003b; Kingsbury dan Aveling 2003; McCarthy 2004). Mereka mengenali arti penting usaha untuk menganalisis proses-proses seperti itu dalam konteks-konteks sosio-budaya, politis, ekonomis mereka yang spesifik (Sakai 2002; Schulte Nordholt 2003). Hanya dengan cara itu asumsi-asumsi apriori mengenai tujuan, arah, atau hasil dari pemekaran itu bisa dihindari.

Dalam bab ini saya membahas pergulatan untuk memperoleh provinsi baru di Luwu-Tana Toraja di Sulawesi Selatan. Gerakan-gerakan serupa di tempat lain di Indonesia telah cukup sukses. Bangka-Belitung dan Gorontalo, misalnya, dengan cepat mendapatkan otonomi, sementara Sulawesi Barat diratifikasi pada tahun 2004.<sup>3</sup> Gerakan-gerakan otonomi lain masih terseok-seok, dengan hasil yang tidak menentu. Begitulah halnya dengan pergulatan untuk Provinsi Luwu (Raya), yang telah menimbulkan banyak aneka macam aktivitas lobi, panitia, rapat, *briefing* pers, dan juru bicara (tunjukan sendiri), tetapi semuanya sia-sia. Provinsi itu terasa semakin jauh dari di masa lalu. 'Gubernur banyak, tapi provinsinya tak ada', simpul salah satu dari orang-orang yang terlibat. Belum lama ini proses itu diibaratkan dengan 'mendorong mobil mogok' (*Palopo Pos* 11-9-2004).

Kasus Luwu (Raya) itu kompleks: kekuasaan politik dan ekonomis serta kontrol atas sumber-sumber strategis berbaur dengan persepsi-persepsi yang berbeda-beda mengenai sejarah dan identitas, yang digariskan atas afiliasi keagamaan atau tradisi-tradisi adat istiadat dan hubungan-hubungan. Morrell (2002) dan Nathan (2003) telah menganalisis kasus ini. Morrell mengkritik merebaknya gerakan-gerakan otonomi, dan menganggap mereka sebagai gejala ketidakpuasan

---

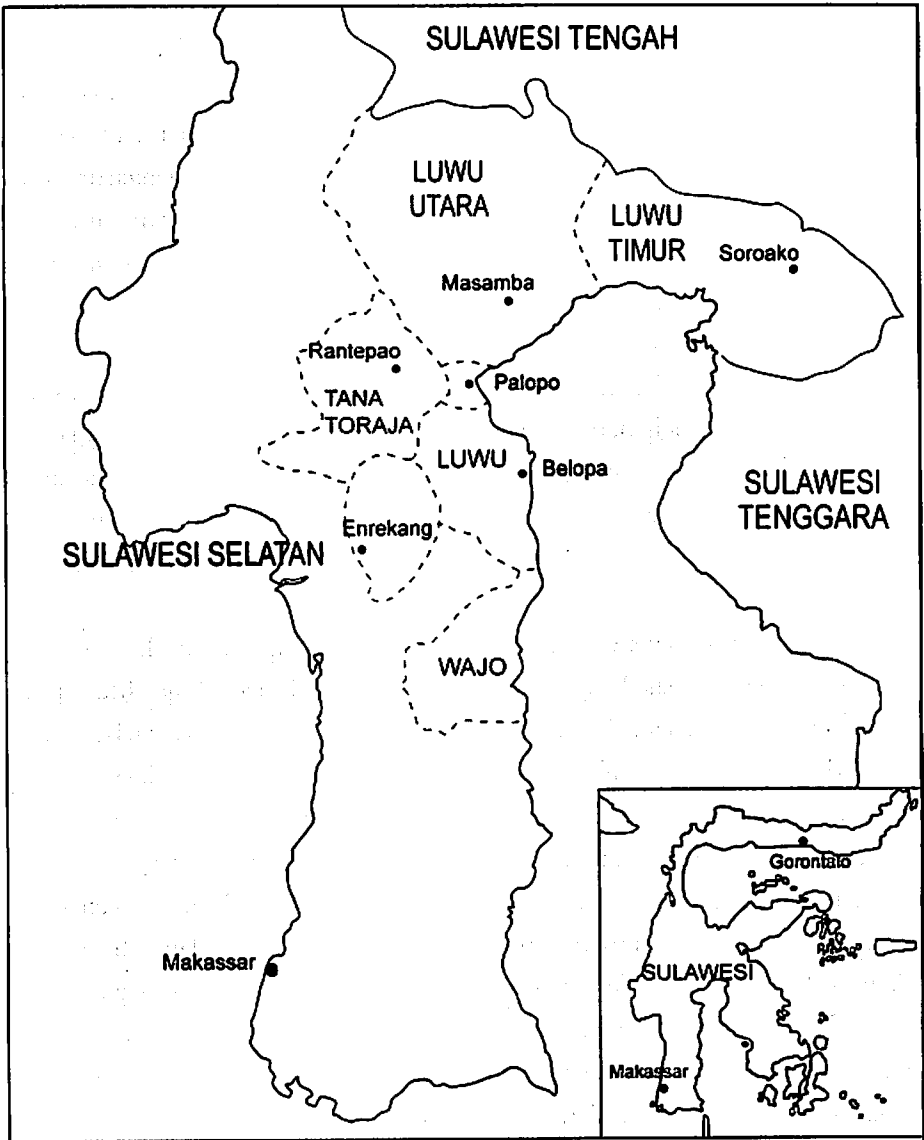
<sup>3</sup> UU No. 26/2004; lihat Morrell (2005); lihat Kompas 25-9-04.

yang perlu ditanggapi dengan serius. Nathan (2003) mendekati pemekaran dari sudut pandang 'tujuan asli' dari upaya 'membawa pemerintah lebih dekat ke rakyat' dan terlalu optimistis mengenai desentralisasi, pemekaran, dan peranan elit lokal dalam proses-proses ini.

Berdasarkan kasus Luwu, saya akan menekankan tiga hal. Pertama, pemekaran tidak bisa begitu saja diinterpretasikan sebagai tahap berikut dalam suatu proses membangun masyarakat yang lebih transparan, demokratis, dan berorientasi pada pembangunan. Perjuangan mendapatkan provinsi terpisah adalah suatu pertarungan kekuasaan multi-dimensional yang melibatkan aktor-aktor dan kepentingan-kepentingan yang berlainan. Kedua, pemekaran sebaiknya tidak didekati secara a-historis dengan jalan memisahkannya dari konteks sosio-historisnya. Sebagai gantinya, pemekaran harus dianalisis sebagai suatu kesinambungan dari proses-proses perubahan sosio-politis jangka-panjang di bawah kondisi-kondisi politik baru yang diciptakan oleh reformasi. Ketiga, perjuangan untuk memperoleh provinsi itu bukan eksklusif mengenai kekuasaan politik dan ekonomis, tetapi juga terkait dengan proses-proses identifikasi etno-religius. Ketiga hal itu menjadi argumen pengesahan dalam pergulatan-pergulatan untuk merebut kekuasaan seperti itu, tetapi pada saat yang sama mempunyai arti dan dinamika sosial dan historis tersendiri. Dalam bagian berikut ini saya akan menggariskan konteks sosio-historis kasus tersebut dan mendiskusikan usaha-usaha terdahulu untuk membangun sebuah provinsi. Kemudian saya menguraikan dan menganalisis munculnya gerakan Provinsi Luwu (Raya) baru-baru ini dan dua faksi yang saling bertarung di dalamnya. Dalam bagian berikutnya saya akan mendiskusikan interaksi yang dinamis antara agenda-agenda yang berlainan bagi perubahan administratif baik di tingkat kabupaten maupun provinsi. Terakhir, saya akan memusatkan perhatian pada agenda-agenda terselubung dari konflik tersebut antara kedua faksi dalam gerakan tersebut dan mendiskusikan peranan kepentingan-kepentingan etno-religius.

### *Sulawesi Selatan, Luwu, dan Tana-Toraja: sebuah sejarah singkat*

Provinsi Sulawesi Selatan mencakup Semenanjung Sulawesi bagian barat-daya. Pada tahun 2003 provinsi itu mencakup wilayah seluas 62.482 km<sup>2</sup> (42% dari seluruh Sulawesi) dengan populasi 8 juta. Ia mempunyai empat kelompok etnis utama: Bugis, Makassar, Toraja, dan Mandar. Dengan lebih dari enam juta orang,



Peta 5. Sulawesi Selatan

Bugis dan Makassar merupakan dua kelompok terbesar yang terutama tinggal di bagian selatan provinsi tersebut. Orang-orang Mandar tinggal di daerah barat-laut, dan orang-orang Toraja di timur-laut provinsi tersebut.<sup>4</sup> Dalam perjalanan sejarah, agama menjadi penanda etnis yang sangat menentukan. Ketaatan umum pada Islam di antara orang-orang Bugis dan Makassar menciptakan identitas yang semakin umum. Di pihak lain, identitas Bugis dan Toraja sangat dipengaruhi oleh perubahan sosio-kultural melalui jalan yang berbeda. Sebagian besar orang Toraja tetap animistik sampai terbentuknya pemerintahan kolonial dan kedatangan Misi Protestan Belanda (*Gereformeerde Zendingsbond*) pada awal abad ke-20, dan kemudian membuat banyak orang memeluk agama Kristen. Selama berabad-abad Islam menjadi elemen formatif utama bagi identitas Bugis-Makassar. Hubungan antara Bugis dan Toraja menjadi terdiktomi dalam bentuk suatu kontras antara Toraja pegunungan yang 'animistik' dan 'primitif', dan penduduk Bugis yang tinggal di tanah rendah dan beragama Islam serta 'beradab', dan kemudian Toraja Kristen dan Bugis Islam (Bigalke 2005; Pelras 1996; Volkman 1985).

Sampai 1959 Luwu adalah sebuah kerajaan yang diperintah oleh seorang datu (raja) dan yang luas dianggap sebagai pusat kebudayaan Bugis. Meskipun diasosiasikan melalui mitos dan sejarah dengan kebudayaan Bugis, Luwu bukanlah daerah Bugis yang eksklusif. Budaya dan bahasa istana di Luwu adalah Bugis, tetapi mayoritas penduduk Luwu menggunakan bahasa Tae, bahasa Toraja. Berdasarkan kekerabatan dan aliansi-aliansi politis yang selalu bergeser, dan bukan pada teritorialitas yang tetap, hubungan Luwu dengan daerah-daerah lain dinamis dan fleksibel. Luwu dulu mencakup sebagian besar Sulawesi Tengah (Poso), Sulawesi Tenggara (Kolaka) dan Sulawesi Selatan (termasuk sebagian dari Kabupaten Tana Toraja dan dataran rendah Bugis bagian selatan). Sekitar tahun 1605 keluarga bangsawan Luwu memeluk agama Islam, dan sejak abad ke-17 kekuasaan kerajaan itu mengalami kemerosotan.

Dataran tinggi Luwu dan Sa'dan (sekarang Kabupaten Tana Toraja) dihubungkan melalui ikatan-ikatan sosiokultural, politis, dan ekonomis. Karakter dan cakupan ikatan-ikatan ini – yang dikspresikan dalam mitos-mitos asal-usul

---

<sup>4</sup> Migrasi baru-baru ini telah mengubah pola-pola tersebut. Orang-orang Mandar di Sulawesi Barat tidak lagi termasuk bagian dari Provinsi Sulawesi Selatan.

ilahi dari kerajaan-kerajaan awal Sulawesi Selatan: Luwu, Goa (Makassar) dan Sangalla – bervariasi antara daerah dan periode sejarah yang satu dengan yang lain. Meskipun begitu, klaim kekuasaan Luwu atas populasi dataran tinggi tidak diakui di manapun juga (Bigalke 2005; Volkman 1985; lihat bawah). Pada tahun 1905 Luwu ditundukkan oleh Belanda dan menjadi sebuah ‘daerah berpemerintahan sendiri’ (*zelfbesturend landschap*) di bawah pemerintahan kolonial. Kerajaan itu sangat terpengaruh oleh perubahan-perubahan itu: beberapa ikatan yang ada dengan daerah-daerah lain terputus (misalnya dengan Wajo di Sulawesi Selatan dan Poso di Sulawesi Tengah), sementara ikatan-ikatan lain diciptakan secara artifisial atau diperkuat. Dataran tinggi Sa’dan (Toraja) disatukan ke dalam Luwu dan dipecah-pecah menjadi Kecamatan Makale dan Rantepao. Dengan demikian, Belanda telah membekukan hubungan kekuasaan yang dinamis dan senantiasa bergeser di daerah itu ke dalam suatu struktur tetap daripada unit-unit administratif yang didefinisikan secara teritorial.

Pada tahun 1940-an dan 1950-an status administratif ‘Makale-Rantepao’ bergeser antara ketergantungan lebih besar pada, dan otonomi yang relatif dari, Luwu. Pada tahun 1950-an daerah itu telah kehilangan status otonom yang dulu dimilikinya. Ketegangan-ketegangan antara Luwu dengan dataran tinggi dipertajam dan pecahnya oleh pemberontakan Darul Islam. Di bawah kepemimpinan Kahar Muzakkar yang lahir di Luwu, Darul Islam berkembang menjadi suatu pergolakan separatis yang mengguncang Sulawesi Selatan antara 1950 dan 1965. Sejak tahun 1953 gerakan itu bergeser dari ideologi komunis ke ideologi Islamis. Tewasnya Kahar pada tahun 1965 menandai akhir dari gerakan tersebut (van Dijk 1981; Harvey 1974; Velthoen 2004). Perkembangan-perkembangan baru-baru ini di Sulawesi Selatan dan tengah, misalnya penyebaran ekstremisme Islam, masuknya anak-anak Kahar ke kancah politik, dan munculnya gerakan syariah mengisyaratkan adanya kemungkinan penghubung antara tahun 1950-an dengan perkembangan-perkembangan mutakhir dari desentralisasi dan pemckaran.

Sejak tahun 1953, ketegangan-ketegangan terutama antara dataran tinggi yang Kristen dan dataran rendah yang Islam itu meningkat dan membentuk konteks di mana suatu gerakan yang berdukungan luas di dataran tinggi Toraja menuntut otonomi dari Kerajaan Luwu. Otonomi dataran tinggi dari Luwu akhirnya diberikan pada

tahun 1957 dan diberlakukan pada tahun 1959.<sup>5</sup> Luwu dan Tana Toraja muncul dari proses itu sebagai kabupaten-kabupaten yang terpisah dari Sulawesi Selatan.

Luwu mempunyai posisi istimewa di Sulawesi Selatan. Ia diwarnai oleh pembauran kompleks pengaruh-pengaruh sosio-kultural dan identifikasi-identifikasi etnis. Secara administratif ia menjadi bagian dari dunia Bugis-Makassar Sulawesi Selatan dan dianggap luas sebagai daerah Bugis. Tetapi ikatan-ikatan historis dengan dataran tinggi yang sekarang disebut Tana Toraja juga membentuk budaya, bahasa, dan identitas Luwu. Secara ekonomis, Luwu penting bagi Sulawesi Selatan. Sebelum Luwu dipecah pada tahun 1999, ia merupakan kabupaten terbesar dari ke-21 kabupaten di Sulawesi Selatan, mencakup hampir 25% dari provinsi itu. Ia mempunyai populasi yang relatif kecil, tetapi kaya dengan sumber-sumber alam untuk pertanian, perikanan, kehutanan, dan industri-industri pertambangan. Sumber-sumber itu telah menarik banyak migran: Bugis dan Makassar dari dataran rendah dan Toraja dari dataran tinggi.

Salah satu penghasil uang terbesar di Luwu adalah PT International Nickel Indonesia (PT INCO). Pada tahun 1968 ia diberi konsesi seluas 218.529 hektare, yang di antaranya lebih dari 50% terletak di Sulawesi Selatan sementara yang lain terletak di Sulawesi Tengah dan Tenggara. Pada tahun 1996 kontrak itu diperpanjang sampai 2025.<sup>6</sup> Pada tahun 2003 perusahaan itu memproduksi 70.000 ton nikel. Dengan permintaan dunia akan nikel yang selalu membesar, prospek ekonomisnya cerah. Pendapatan daerah yang diperoleh dari INCO adalah salah satu trofi besar dalam hubungan dengan politik pemekaran. Sekarang ini hasilnya mengalir ke Sulawesi Selatan. Tetapi jika Luwu menjadi provinsi, hasil INCO tidak akan mengalir ke tempat lain. Jelas bahwa provinsi Sulawesi Selatan tidak begitu bersemangat mengenai prospek ini (Morrell 2002; Nathan 2003).<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> UU Darurat No. 3/1957.

<sup>6</sup> *Kompas* 7-1-2004. Lihat Robinson 1986, 1999.

<sup>7</sup> Nathan menegaskan arti penting pertambangan itu. Pada tahun 2002, 30% dari pendapatan Luwu Utara diperoleh dari sumber-sumber lokal (90% di antaranya adalah pajak-pajak dan penerimaan INCO). Alokasi pemerintah pusat (DAU) menyumbangkan hampir 60% dari pendapatan kabupaten (Nathan 2003).

Selama pemekaran Kabupaten Luwu, tambang-tambang nikel berpindah tangan beberapa kali. Pada tahun 1999 Luwu Utara memisahkan diri dari Luwu dan memperoleh kendali atas INCO. Pada tahun 2003 Luwu Timur memisahkan diri dari Luwu Utara dan mengambil alih tambang-tambang itu (Nathan 2003). Pertambangan, dengan INCO sebagai penyumbang terbesar sampai sejauh ini, memberikan bagian yang besar dari Produk Domestik Regional Bruto Luwu Utara pada tahun 2001: 57,86%. Pada tahun yang sama, INCO menyumbangkan Rp 4,8 miliar dalam bentuk pajak-pajak. Morrell (2002) menyebutkan bahwa kontribusi sebesar Rp 10 miliar pada ekonomi Sulawesi Selatan yang berasal dari royalti INCO pada tahun 2001. Meskipun diperkirakan 60% mengalir kembali ke Luwu Utara (tempat tambang-tambang itu waktu itu berlokasi), sisanya masih cukup besar.

Sebaliknya, Tana Toraja secara ekonomis tidak sepenting Luwu, tetapi ia adalah simbol utama budaya Sulawesi Selatan bagi dunia luar, dan merupakan alasan utama bagi para turis untuk mengunjungi Sulawesi Selatan.

### *Desentralisasi dan pemekaran*

Peraturan Pemerintah No. 129/2000 menggariskan kriteria untuk perubahan administratif dalam rangka otonomi daerah.<sup>8</sup> Tujuan-tujuan formal antara lain: pelayanan pemerintah yang lebih baik, demokratisasi, pembangunan ekonomi daerah, penggunaan yang lebih baik atas kapasitas daerah, keamanan yang lebih baik, dan hubungan yang lebih harmonis antara pusat dan daerah. Peraturan itu juga menyebutkan prasyarat-prasyarat bagi perubahan seperti itu menurut berbagai kategori: ekonomis, kapasitas daerah, sosio-budaya, sosio-politis, populasi, daerah geografis, dan 'pertimbangan-pertimbangan lain'. Peraturan itu menandakan bahwa sebuah provinsi minimal harus terdiri dari tiga kabupaten dan/atau kotamadya. Sebuah kabupaten baru harus terdiri dari sedikit-dikitnya tiga kecamatan.

Baru-baru ini UU No. 22 dan 25/1999, maupun Peraturan Pemerintah No. 129/2000 telah direvisi dan diganti dengan UU No. 32 dan 33/2004. Di seluruh Indonesia, gerakan-gerakan *lobbying* bermunculan untuk memperebutkan daerah-daerah administratif baru, yang didorong oleh ambisi para elit lokal dan tidak

---

<sup>8</sup> Pemerintah Indonesia 1999, 2000. Peraturan Pemerintah No. 129/2000 membedakan antara pembentukan daerah, pemekaran daerah (pemecahan), penghapusan daerah, dan penggabungan daerah.

secara otomatis membuahkan *good governance*. Dengan menyodorkan kriteria yang lebih ketat, UU No. 32/2004 yang telah direvisi itu menegaskan kembali kontrol pusat dengan jalan memasang barikade-barikade terhadap proses pemekaran yang seakan tak mengenal batas itu. Undang-undang itu melakukannya dengan jalan meningkatkan persyaratan jumlah minimal kabupaten dan/atau kotamadya untuk menetapkan sebuah provinsi baru (lima), dan jumlah kecamatan untuk membangun sebuah kabupaten baru. Undang-undang itu juga menetapkan batas waktu untuk mencegah akselerasi pemekaran: provinsi-provinsi baru boleh memisahkan diri setelah sepuluh tahun, kabupaten baru setelah tujuh tahun, dan kecamatan baru setelah lima tahun (UU No. 32/2004, Bab II, Ayat 4/5).<sup>9</sup>

Kriteria kuantitatif itu membuat proses pemekaran di berbagai tingkat menjadi saling tergantung dan saling terkait. Dengan demikian, pemekaran kecamatan-kecamatan menciptakan kondisi yang penting bagi pemekaran kabupaten. Pada gilirannya, peningkatan dalam jumlah kabupaten bisa menjadi basis bagi sebuah provinsi baru. Interaksi yang dinamis antara proses-proses ini di berbagai tingkatan juga sangat menentukan bagi usaha memahami opsi-opsi politis yang senantiasa bergeser, preferensi-preferensi, dan pilihan-pilihan dalam perjuangan mewujudkan sebuah provinsi di daerah Luwu-Tana Toraja.

Sulawesi juga sangat terpengaruh oleh pemekaran. Pada tahun 2000, Provinsi Gorontalo memisahkan diri dari Sulawesi Utara,<sup>10</sup> sementara di Sulawesi Selatan beberapa gerakan otonomi daerah bermunculan.<sup>11</sup> Tuntutan-tuntutan paling kuat datang dari bagian barat-laut dan timur-laut daerah itu. Pada tahun 1999, Kabupaten Mamuju, Majene dan Polewali-Mamasa menuntut otonomi dari Sulawesi Selatan dan berniat mendirikan Provinsi Sulawesi Barat yang terpisah (Morrell 2002).<sup>12</sup> Pada

---

<sup>9</sup> UU No. 32/2004 diratifikasi pada 15 Oktober 2004. Di pihak lain, undang-undang itu memberikan kemungkinan baru bagi daerah-daerah (entah provinsi, kabupaten, atau kotamadya) untuk mendapatkan status administratif kawasan khusus.

<sup>10</sup> UU No. 38/2000.

<sup>11</sup> *Kompas* 28-10-1999; *Tempo* (28-4-2001) menyebutkan lima inisiatif. Lihat Morrell 2002.

<sup>12</sup> Secara resmi diratifikasi oleh parlemen nasional pada 22 September 2004. Dengan lebih dari satu juta penduduk, provinsi itu mencakup wilayah seluas 16.796 km<sup>2</sup>, 26,87% dari provinsi aslinya (*Kompas* 23-9-2004; 25-9-2004). Inisiatif-inisiatif lain muncul di bagian selatan provinsi tersebut: Sulawesi Timur dan Ajatappareng (Morrell 2002, 2005). Nama 'Sulawesi Timur' dikemukakan oleh tiga gerakan politik yang berlainan di Sulawesi Selatan dan Tengah: satu di Sulawesi Selatan bagian selatan (disebut di sini); satu di bagian timur-laut provinsi itu yang tengah menjajaki dukungan politis untuk memperoleh sebuah provinsi yang mencakup Luwu, Tana Toraja dan Enrekang (lihat bawah); dan yang ketiga di Sulawesi Tengah, yang mencakup bagian timur provinsi tersebut (lihat Morrell 2002).



waktu yang hampir bersamaan, gerakan untuk mendirikan provinsi di daerah Luwu-Tana Toraja juga mulai mengajukan tuntutan-tuntutannya.

Luwu dan Tana Toraja juga terpengaruh oleh pemekaran. Pada tahun 1999, Kabupaten Luwu Utara memisahkan diri dari Luwu.<sup>13</sup> Kabupaten Luwu yang baru dan telah menyusut, dengan Palopo sebagai ibukotanya, mencakup wilayah seluas 3.247,77 km<sup>2</sup> dengan populasi (tahun 2001) sebesar 403.931.<sup>14</sup> Luwu Utara, dengan Masamba sebagai ibukotanya, mencakup wilayah seluas 14.447,46 km<sup>2</sup> dengan populasi 442.267. Pada tahun 2002, Palopo mendapatkan status administratif kotamadya.<sup>15</sup> Tak lama setelah penetapan Luwu Utara, dimulailah *lobbying* untuk membentuk Kabupaten Luwu Timur yang terpisah di bagian timur-laut kabupaten lama. Pada tahun 2003 kabupaten ini memisahkan diri dari Luwu Utara dan sekarang menguasai INCO.<sup>16</sup>

Bahkan Tana Toraja yang relatif kecil (3.205 km<sup>2</sup>; penduduk 400.000) menjadi sasaran tuntutan pemekaran. Panitia Pembentukan Kabupaten Toraja Utara (PPKTU), yang mewakili tujuh kecamatan di Tana Toraja bagian utara, dibentuk pada tahun 2002. Pada bulan September 2002 permintaan pembentukan kabupaten baru didukung oleh bupati dan parlemen Tana Toraja.<sup>17</sup> Inisiatif itu tak lama kemudian diikuti dengan *political lobbying* untuk membentuk kabupaten lain: Toraja Barat. Di bawah undang-undang yang telah direvisi pada tahun 2004, hasil dari inisiatif-inisiatif itu masih belum jelas.

Ketika Luwu mulai terpecah-pecah, gerakan untuk membentuk provinsi yang terpisah muncul. Pada tahun 1999 demonstrasi-demonstrasi yang menuntut pembentukan Provinsi Tana Luwu atau Luwu Raya diselenggarakan di Luwu.<sup>18</sup> Menurut pernyataan-pernyataan pers, Provinsi Luwu (Raya) bermaksud mempersatukan wilayah yang dicakup oleh Luwu dan Tana Toraja pra-1999. Penggabungan daerah-daerah itu akan menciptakan sebuah provinsi yang

---

<sup>13</sup> UU No.13/1999.

<sup>14</sup> Ibukota Luwu kelak akan pindah ke Belopa. Palopo diancangkan untuk menjadi ibukota provinsi baru.

<sup>15</sup> UU No.11/2002 (10-4-2002).

<sup>16</sup> UU No.7/2003 (3-5-2003).

<sup>17</sup> Keputusan DPRD No. 11/KEP/DPRD/IX/2002 dan Surat Bupati No. 136/1063/PEM/UM, 26 September 2002, tentang persetujuan pemekaran Kabupaten Tana Toraja.

<sup>18</sup> Tana Luwu; Provinsi Luwu Raya.

mencakup 20.901 km<sup>2</sup> dengan populasi 1.189.757 orang.<sup>19</sup> Munculnya gerakan itu tidak mengisyaratkan ketegangan-ketegangan antara Jakarta dan daerah-daerah, melainkan antara kabupaten-kabupaten yang bersangkutan dan Provinsi Sulawesi Selatan (Morrell 2002).

### *Ambisi-ambisi provinsi lama: Toraja Raya dan Lutat*

Perjuangan yang sekarang dilakukan untuk membentuk provinsi di daerah Luwu-Tana Toraja dan berbagai opsi yang terlibat di dalamnya tidak turun begitu saja dari langit. Ideal-ideal politik mendirikan sebuah provinsi itu mempunyai sejarah yang dimulai dari zaman penjajahan. Proses-proses politik baru-baru ini hanya bisa dipahami jika mereka ditempatkan dalam konteks historis yang lebih luas ini. Dalam hal ini, yang menonjol adalah dua gerakan politik: Toraja Raya dan Lutat.<sup>20</sup>

Toraja Raya mengacu pada ambisi-ambisi politik yang muncul dalam konteks perubahan-perubahan yang berkaitan dengan masa penjajahan, revolusi, dan dekolonisasi, Darul Islam, surutnya Kerajaan Luwu, dan penetapan batas-batas administratif yang berlaku sampai akhir 1990-an. Toraja Raya mempunyai akar-akar dalam transformasi-transformasi kolonial di daerah Luwu-Tana Toraja, khususnya dalam hubungan dengan *Gereformeerde Zendingsbond* Belanda. Sementara dataran rendah Luwu berada di bawah pengaruh Islam sejak awal abad ke-17, dataran tinggi dari daerah yang sekarang bernama Sulawesi Selatan dan Tengah itu mempunyai populasi animistik. Pemerintah kolonial mendorong aktivitas misi di dataran tinggi karena takut pada Islam yang terus 'mendesak', yang menuntut dibentuknya suatu daerah 'penyangga' yang Kristen (Bigalke 2005). Zone penyangga seperti itu mau dibentuk melalui sebuah unit administratif yang mencakup dataran tinggi Sulawesi Selatan dan Tengah yang disebut Grooter Toradja. Sejak tahun 1930-an, gagasan ini mulai berakar di kalangan penduduk Tana Toraja yang berpendidikan Belanda dan beragama Kristen, yang makin lama makin mengidentifikasi diri sebagai 'orang Toraja'. Secara bertahap mereka

---

<sup>19</sup> Ini setara dengan 33,45% wilayah Sulawesi Selatan (62.482,54 km<sup>2</sup>) sebelum pembentukan Sulawesi Barat, dan 15,56% dari populasinya yang mencapai 7.647.492 orang. Badan Koordinasi Pembentukan Provinsi Luwu (BKPPV.) Jakarta, Pembentukan Provinsi Luwu Raya, 2000.

<sup>20</sup> Lutat adalah singkatan dari Luwu Tator. Tator adalah singkatan dari Tana Toraja (Roth 2002, 2003, 2004).

menduduki posisi-posisi dalam sistem administratif kolonial dan pasca-kolonial dan menjadi secara politis aktif. Berafiliasi dengan Gereja Toraja dan cabang regional Partai Kristen Indonesia (Parkindo), mereka menjadi pendukung aktif identitas Toraja. Pada tahun 1950-an ideal politik Toraja Raya terus mempengaruhi politik regional. Dalam bentuk pasca-kolonialnya, 'Toraja Raya' juga merupakan gerakan ekspansif yang terkait dengan pencarian suatu *Lebensraum* (ruang hidup), atau tanah untuk Tana Toraja yang berpenduduk padat itu, serta pengaruh politik lebih besar di Luwu. Tujuan politik utama lain adalah otonomi dataran tinggi (yang mayoritas Kristen) dari dominasi Sulawesi Selatan (yang mayoritas Islam) (Bigalke 2005; Roth 2002, 2003, 2004).

Lutat mengacu pada usaha-usaha di awal tahun 1960-an untuk mendirikan sebuah provinsi yang memadukan Luwu dengan Tana Toraja. Konsep Lutat dikembangkan oleh para intelektual yang berasal dari kabupaten-kabupaten itu dan berbasis di Jawa. Tujuan politisnya juga untuk mendapatkan otonomi provinsi dari Sulawesi Selatan. Otonomi itu didasarkan pada kesadaran serupa tentang sumber-sumber Luwu (tanah, sumber-sumber lain) dan Tana Toraja (tenaga kerja, orang-orang berpendidikan) yang saling mendukung dan melengkapi. Meskipun begitu, jika Toraja Raya adalah produk dari proses-proses identifikasi etnis yang mengikuti alur agama, Lutat menekankan ikatan-ikatan sosio-kultural dan historis antara populasi dataran tinggi dan dataran rendah yang melintasi batas-batas administratif yang sekarang ini ada. Orang-orang berbasis Jakarta yang ada di balik Lutat adalah generasi yang lebih muda dan tidak begitu dipengaruhi oleh politik *Lebensraum*.

Lutat memperoleh dukungan luas di antara para elit Luwu dan Toraja. Pada awal tahun 1960-an gerakan itu berhasil mengerahkan banyak dukungan politis dari daerah itu dan resolusi-resolusi yang mendukung Lutat disiapkan di kedua kabupaten tersebut. Gerakan itu menekankan ciri Lutat yang nonseparatis, yang dengan jelas membedakan gerakan itu dari gerakan-gerakan regionalis seperti Darul Islam. Andi Jemma, Datu terakhir dari Luwu dan pahlawan selama revolusi, menjadi pucuk pimpinan gerakan ini. Pada tahun 1963, Presiden Sukarno bahkan mengutarakan simpati dan dukungannya. Meskipun begitu, Lutat tidak terwujud akibat pergolakan politik masa 1960-an dan barangkali karena penentangan dari Sulawesi Selatan (Roth 2002, 2003, 2004).

*Provinsi Luwu (Raya): kesamaan ideal politik atau sumber pertikaian?*

Perubahan-perubahan politis setelah tahun 1998 mencetuskan ambisi-ambisi provinsial di Luwu. Tetapi batas-batas provinsi baru itu dipertikaikan dan gerakan itu akhirnya terpecah belah. Masalah penggabungan atau pelepasan Tana Toraja menjadi penyebab perselisihan itu, dan saya akan menganalisis organisasi-organisasi yang melobi demi salah satu opsi di berbagai lokasi yang berlainan: Jakarta, Makassar, Luwu, dan Tana Toraja. Saya juga akan membahas berbagai naratif yang digunakan untuk melegitimasi berbagai opsi untuk provinsi tersebut dan menghubungkan mereka dengan konteks regional.

Menurut sebuah surat kabar Luwu, Luwu Raya mestinya mencakup Luwu, Luwu Utara, dan Tana Toraja karena 'ketiga kabupaten itu dari sudut pandang kultural-historis masih merupakan satu kesatuan. Dari sudut pandang geografis, kabupaten-kabupaten itu dahulu dipersatukan dalam Kerajaan Luwu'. Surat kabar itu juga menekankan bahwa demografi, potensi manusia dan sumber-sumber alam mendukung pembentukannya (*Saverigading Pos* 1-11-1999). Pada awal tahun 2000, Front Penuntut Pemekaran Kabupaten dan Pembentukan Provinsi Luwu Raya (FPPDP-LR) dibentuk di Palopo.<sup>21</sup> Front itu menekankan perlunya pemekaran dan pembentukan Luwu Raya dalam batas-batas lama bekas Kerajaan Luwu. Dokumen itu mengacu pada usaha-usaha di masa lalu oleh Andi Jemma pada tahun 1950-an untuk mendirikan sebuah daerah istimewa, dan pada tahun 1960-an untuk mendirikan sebuah provinsi. Dokumen itu menyatakan bahwa Luwu Raya seharusnya mencakup kabupaten-kabupaten yang muncul dari pemekaran Luwu pra-1999.<sup>22</sup> Dalam sebuah permintaan resmi untuk memperoleh otonomi provinsi, FPPDP-LR mendefinisikan provinsi itu sebagai 'terdiri dari kabupaten Luwu dan Luwu Utara, dan Kotamadya Palopo, terpisah dari Sulawesi Selatan tetapi masih di bawah perlindungan negara kesatuan tercinta Republik Indonesia'.<sup>23</sup> Proposal tersebut juga berisi beberapa surat dukungan. Salah satu

---

<sup>21</sup> Front Penuntut Pemekaran Kabupaten dan Provinsi Luwu Raya. Rencana wilayah Provinsi Luwu Raya, Wilayah Kerajaan Luwu 1918-1957, proposal proyek, 2000.

<sup>22</sup> Surat 27-1-2000. Dalam surat ini, dan surat lain tertanggal 27-4-2000, Tana Toraja tidak termasuk dalam rencana-rencana tersebut.

<sup>23</sup> Surat FPPDP-LR-Palopo tertanggal 1-7-2000. Tana Toraja tidak termasuk provinsi yang diusulkan tersebut.

surat dukungan, 'Deklarasi Provinsi Tanah Luwu' ditandatangani oleh ketua Kerukunan Keluarga Luwu (KKL) yang bermarkas di Makassar, dan Ikatan Pelajar Mahasiswa Indonesia Luwu (IPMIL).<sup>24</sup> Surat yang lain, yang menggunakan istilah 'Luwu Raya' dan bukan 'Tanah Luwu', ditandatangani oleh Datu, kepala daerah kabupaten Luwu dan Luwu Utara, ketua parlemen Luwu dan Luwu Utara, dan (sekali lagi) ketua KKL di Makassar. Surat itu menyatakan bahwa bekas Kerajaan Luwu, yang didefinisikan sebagai mencakup Luwu pra-1999, harus menjadi basis Luwu Raya.<sup>25</sup> Surat-surat lain, atas nama partai-partai politik, LSM-LSM, dan organisasi-organisasi lain di Luwu juga mendasarkan dukungan mereka untuk 'Luwu Raya' pada interpretasi yang 'sempit' ini.<sup>26</sup> Pers daerah juga secara teratur meliputi kampanye untuk memperoleh provinsi baru tersebut. Biasanya pers mendefinisikan provinsi itu sebagai terdiri dari Luwu dan Luwu Utara pasca-pemekaran, dan Luwu Timur serta Palopo (dua yang disebut belakangan ini pada waktu itu masih belum terbentuk) (*Fajar* 4-11-1999, 7-2-2000; *Palopo Pos* 1-5-2000).

Dengan demikian, Tana Toraja nyaris tidak disebut-sebut dalam pernyataan-pernyataan pertama yang mendukung provinsi baru tersebut (*Kompas* 26-2-2001). Luwu baru saja dipecah menjadi dua kabupaten, dan provinsi baru itu mempunyai peluang cukup besar di bawah kondisi-kondisi politis yang baru itu. Prioritas pertama untuk mencapai tujuan ini adalah untuk semakin meningkatkan jumlah kabupaten. Kandidat-kandidat utama adalah Luwu Timur dan Palopo. Pada tahap itu, pergulatan untuk mendapatkan provinsi dan *lobbying* untuk sebuah kabupaten dan kotamadya baru menjadi dimensi yang saling mendukung dari agenda politik FPPDP-LR.<sup>27</sup> Pemekaran Luwu diasumsikan akan menciptakan kondisi-kondisi ideal bagi pembentukan Provinsi Luwu.

---

<sup>24</sup> Ketua KKL tersebut menjadi terkait erat dengan gerakan yang menolak Tana Toraja (lihat bawah). IPMIL adalah sebuah organisasi *lobbying* politis dengan identitas Islam di mana para mahasiswa Luwu yang berbasis di Makassar terorganisir.

<sup>25</sup> Nama Datu di bawah surat yang memberikan interpretasi yang sempit ini sangat menyolok. Usaha-usaha untuk menggantikannya dengan interpretasi lebih luas yang juga memasukkan Tana Toraja mengakibatkan konflik dalam gerakan tersebut; lihat bawah (surat 22-1-2000).

<sup>26</sup> Surat 22-1-2000, 22-5-2000, dan 25-3-2000, dalam urutan yang sama.

<sup>27</sup> Belakangan kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan menjadi tampak nyata.

### *Gerakan berbasis-Jakarta*

Sebuah konseptualisasi yang berbeda mengenai provinsi itu tengah dikembangkan di Jakarta. Sebagaimana pada tahun 1960-an, setelah 1998 Luwu Raya berdengung keras di seputar komunitas-komunitas Luwu dan Toraja yang berbasis di Jakarta. Generasi yang lebih tua masih cukup menonjol: beberapa dari aktivis politik masa kini juga pernah terlibat dalam gerakan Lutat. Elit-elit Luwu dan Toraja di Jakarta terutama dipandu oleh visi tentang sebuah provinsi yang menyerupai Lutat: sebuah visi yang mencakup Tana Toraja. Gerakan yang bermarkas di Jakarta itu kemudian diorganisir dalam Badan Koordinasi Pembentukan Provinsi Luwu-Raya (BKPPLR).<sup>28</sup>

Pada tahun 2001 kelompok Jakarta itu menyodorkan rencana-rencananya untuk Luwu Raya (termasuk Tana Toraja) (*Suara Pembaruan* 1-4-2001; *Media Indonesia* 1-4-2001). Deklarasi itu, atas nama Datu, dilegitimasi secara historis dengan acuan pada Kerajaan Luwu sebagai salah satu unit administratif di bawah pemerintahan kolonial yang mencakup Tana Toraja sekarang ini dan ikatan-ikatan historis antara daerah-daerah di sana. Lebih jauh lagi, deklarasi itu menekankan bahwa gerakan itu muncul dari aspirasi-aspirasi rakyat Luwu, Luwu Utara, dan Tana Toraja. Provinsi yang baru itu direncanakan terdiri dari enam kabupaten dan kotamadya.<sup>29</sup> Jika terwujud, provinsi itu akan menggabungkan sumber-sumber alam dan manusia potensi tinggi dengan aset-aset ekonomis lain seperti pariwisata. Ia akan mempunyai (pada tahun 2001) PAD sebesar Rp 45 miliar, mencakup wilayah seluas 20.901 km<sup>2</sup> (33,5% dari Sulawesi Selatan), dan mempunyai populasi 1.189.775 orang (15% dari populasi tahun 2001). Seorang juru bicara yang berasal dari Luwu dan berbasis Jakarta menyatakan:

Sumber inspirasi bagi Luwu Raya adalah sejarah Kerajaan Luwu dan dedikasi Datu-nya, Andi Jemma, pada cita-cita mengubah Luwu menjadi sebuah daerah istimewa atau sebuah provinsi. Ia ingin menyatukan kerajaan itu sebanyak mungkin. Bahkan di tahun 1950-an ia telah mengungkapkan cita-cita itu pada

---

<sup>28</sup> Secara resmi badan koordinasi organisasi-organisasi daerah di Makassar, Luwu, Tana Toraja, dan Luwu Utara. Program kerjanya mengasumsikan pembentukan provinsi tersebut pada Desember 2001.

<sup>29</sup> 'Deklarasi pembentukan provinsi Luwu Raya', Jakarta, 31-3-2001, Andi Achmad Opu 'Tu Addiluwu, Pemangku Datu Luwu; 'Pernyataan Andi Achmad Datu Luwu', Makassar, 12-3-2001.

presiden. Belakangan gerakan Lutat melanjutkan perjuangan itu atas nama Andi Jemma. Dengan kabupaten-kabupaten dan kotamadya-kotamadya yang sekarang ini ada, kita bisa menciptakan sebuah provinsi untuk mewujudkan cita-cita itu. Salah satu cita-cita Andi Jemma yang lain, seorang nasionalis, adalah untuk tidak melakukan diskriminasi atas dasar etnisitas atau agama. Jika kita menginginkan sebuah provinsi atas dasar *afdeeling* Luwu masa lampau, baik Luwu maupun Tana Toraja harus dimasukkan.

Di Jakarta ada visi serupa yang didukung luas di kalangan orang-orang Luwu dan Toraja. Konsensus boleh dikatakan tercapai mengenai masalah-masalah seperti nama, ibukota, dan latar belakang kedaerahan dari gubernur pertama provinsi tersebut. Tetapi bahkan di sini masalah-masalah seperti itu ternyata sensitif. Seperti di Sulawesi Selatan, persaingan antara Luwu dan Tana Toraja dan kecemasan-kecemasan yang berkaitan dengan identitas-identitas keagamaan memainkan peran juga di ibukota itu sendiri. Menurut satu orang, 'kami membutuhkan waktu satu tahun untuk mencapai kesepakatan mengenai nama sebuah provinsi, yang masih di luar jangkauan'.<sup>30</sup>

### *Daerah: Tudang Sipulung*

Pada tahun 17 Oktober 2001 sebuah pertemuan yang disebut Tudang Sipulung diselenggarakan di 'Istana Raja Luwu' di Palopo.<sup>31</sup> Pertemuan itu dihadiri oleh bupati-bupati dan wakil-wakil pemerintah lain dari Luwu, Luwu Utara, dan Tana Toraja, ketua-ketua parlemen, dan wakil-wakil dari berbagai kelompok dalam masyarakat, LSM-LSM, organisasi-organisasi pemuda dan mahasiswa. Beberapa pendukung berbasis Jakarta juga hadir. Datu membuka pertemuan dengan mengatakan:

*Afdeeling* (unit administratif) Luwu mencakup sebagian dari Sulawesi Tenggara (Kolaka) dan Sulawesi Tengah (Poso). Di Sulawesi Selatan, unit itu mencakup apa yang sekarang disebut Luwu, Luwu Utara, dan Tana Toraja. UU No. 22/1999 dan

---

<sup>30</sup> Pilihan-pilihan nama: 'Lutat' mengekspresikan masuknya Tana Toraja. 'Luwu Raya' bisa diinterpretasikan dengan cara-cara yang kontradiktif (Luwu Raya/Luwu Toraya). 'Luwu' berbias Luwu. Nama-nama geografis menimbulkan kebingungan (misalnya Sulawesi Timur).

<sup>31</sup> Tudang Sipulung adalah ungkapan bahasa Bugis yang berarti 'duduk dan berdiskusi bersama-sama'.

Peraturan Pemerintah No. 129/2000 memberikan kriteria pembentukan sebuah provinsi berupa minimum tiga kabupaten atau kotamadya. Jika terdiri dari Luwu, Luwu Utara, dan Tana Toraja, *afdeeling* Luwu lama itu jelas bisa memenuhi kriteria ini [...]. Itu sebabnya ketiga bupati dan ketua DPRD dari ketiga daerah yang mencakup wilayah itu [...] hadir dalam Tudang Sipulung ini untuk duduk dalam suasana kebersamaan dan kesetaraan, dan mendiskusikan langkah-langkah strategis untuk mempromosikan gagasan – pembentukan sebuah provinsi. Sebagai orang yang merasakan getaran perjuangan ini, saya tidak ingin tanah Luwu dicabik-cabik hanya karena kepentingan-kepentingan kelompok tertentu.<sup>32</sup>

Meskipun sebagian besar peserta setuju memasukkan Tana Toraja, beberapa pemuda secara terbuka mengemukakan keberatan mereka. Seorang peserta muda berkeberatan karena latar belakang Kristen dari populasi Toraja. Menurut beberapa peserta, para penentang itu telah diinstruksikan oleh kelompok berbasis Makassar yang berjuang untuk mendirikan Provinsi Luwu, dan merupakan mahasiswa universitas-universitas Makassar yang terkenal sebagai ‘tukang protes’. Terlepas dari suara-suara menentang itu, dokumen yang merangkum keputusan-keputusan menyatakan, antara lain, bahwa kesepakatan telah tercapai mengenai pembentukan Provinsi Luwu Raya yang terdiri dari Luwu, Luwu Utara, dan Tana Toraja.<sup>33</sup>

Sebuah pertemuan serupa diselenggarakan di Tana Toraja. Pada bulan Juni 2001, sebuah pernyataan dikirimkan kepada parlemen Tana Toraja, yang menyebutkan argumen-argumen sosio-kultural dan historis (Lutat; Toraja sebagai salah satu dari keduabelas etnisitas Kerajaan Luwu) yang mendukung pembentukan sebuah provinsi bersama-sama dengan Luwu dan Luwu Utara.<sup>34</sup> Pernyataan itu juga mengusulkan sebuah nama yang dengan jelas mencerminkan peranan Tana Toraja. Ia menyebutkan dua kemungkinan: pertama, Luwu-Tana Toraja (Lutat); kedua, Luwu Raya, ‘Raya’ berarti ‘Tana Toraja’.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Pidato pembukaan Pemangku Datu Luwu (Andi Achmad Opu To Addi Luwu) dalam acara Tudang Sipulung di Istana Datu Luwu, 17-10-01.

<sup>33</sup> Tudang Sipulung rakyat Luwu Raya (rakyat Luwu, Tana Toraja, dan Luwu Utara); Keputusan musyawarah, Palopo, 17-10-01.

<sup>34</sup> Badan Koordinasi Pembentukan Provinsi Luwu Raya Wilayah Tana Toraja, 3-6-01. Lihat juga Musyawarah Pembentukan Provinsi Luwu Raya: Aspirasi masyarakat Kabupaten Tana Toraja tentang pembentukan provinsi baru ‘Luwu Raya’. Tana Toraja, 15-10-2001.

<sup>35</sup> Dokumen itu menekankan bahwa “[...]“Raya“ adalah sebuah pengakuan tentang keberadaan ‘Toraja’.



Dengan demikian, proses Tudang Sipulung itu membuahakan keputusan yang didukung luas meskipun tidak penuh mengenai Luwu dan Tana Toraja bergabung menjadi Provinsi Luwu Raya. Titik perselisihannya adalah visi spesifik tentang sejarah kerajaan di bawah pemerintahan kolonial, suatu pembagian administratif yang mencakup apa yang sekarang disebut Tana Toraja.

### *Menggugah konflik: 'Komite' dan 'Front'*

Sekitar tahun 2001, pertarungan demi pembentukan provinsi itu diikuti oleh sekelompok orang berbasis Makassar dengan latar belakang Luwu, terutama para intelektual yang aktif dalam KKL (lihat atas). Atas inisiatif KKL, dibentuk sebuah panitia yang berbasis Makassar: Komite Pusat Pembentukan Provinsi Luwu (KP3L).<sup>36</sup> Dalam konteks ini seorang juru bicara menegaskan nilai-nilai khas budaya dan etnis Luwu dan perlunya melindungi nilai-nilai itu. Seorang juru bicara lain, yang terkait erat dengan KKL dan rektor Universitas Muslim Indonesia, juga menekankan identitas Luwu bagi provinsi baru itu dan menambahkan bahwa 'dari sudut pandang sosio-kultural, rakyat Luwu betul-betul kecewa pada Sulawesi Selatan'.<sup>37</sup>

Dengan demikian, masalah apakah akan memasukkan atau mengeluarkan Tana Toraja mulai memecah-belah gerakan tersebut. Pembentukan KP3L menjadi titik balik karena ia tidak lagi memberikan peranan pada Tana Toraja karena juru bicaranya cenderung menggunakan istilah 'Provinsi Luwu', 'Tana(h) Luwu' atau 'Wija To Luwu' dan bukan 'Luwu Raya' (yang biasa digunakan oleh orang-orang yang ingin memasukkan Tana Toraja). Sebagai reaksi terhadap munculnya kelompok Makassar itu ('Komite'), dibentuklah Front Perjuangan Pembentukan Provinsi Luwu (FP3L) di Palopo pada tahun 2003, yang mendukung sebuah provinsi yang juga memasukkan Tana Toraja.<sup>38</sup> Di bawah ini adalah pemaparan seorang wakil KP3L berbasis Makassar, seorang juru bicara Komite berbasis Luwu, dan seorang juru bicara Front. Yang pertama anggota KP3L berbasis Makassar:

---

<sup>36</sup> *Kompas* 26-2-2001. Meskipun disebut 'Pusar', KP3L itu berbasis Makassar.

<sup>37</sup> *Kompas* 26-2-2001; *Tempo* 28-4-2001. Seksi Luwu dari KP3L itu adalah Komite Pembentukan Provinsi Luwu (KP2L). Pada tahun 2003 sebuah seksi lain dibentuk di Palopo, yang juga mendukung tidak dimasukkannya Tana Toraja. Panitia Deklarasi Provinsi Luwu, Palopo, 28-6-03.

<sup>38</sup> Front Perjuangan Pembentukan Provinsi Luwu (FP3L). Palopo, 9-8-03.

Sudut pandang kami berkaitan dengan masa lalu. Di tahun 1950-an, Toraja memisahkan diri dari Luwu. Sekarang orang-orang Luwu tidak ingin bergabung dengan mereka. Dengan mewakili aspirasi rakyat, kita harus mendengarkan opini mereka. Di Jakarta lain: mereka secara luas setuju bahwa Luwu harus bergabung dengan Tana Toraja [...]. Kami sudah membahas masalah itu dengan rakyat di Luwu, dan mereka sama sekali tidak menginginkan hal itu. Mereka mengatakan 'Luwu adalah Luwu saja' [...] Bagi generasi tua, Luwu dan Tana Toraja memang satu. Tapi bagi generasi muda berbagai hal sudah berbeda. Sayang ada latar belakang politik ini, tentang orang-orang Toraja yang menusuk saudara-saudara mereka sendiri. Meskipun kami dianggap secara etnis sama, rakyat mempunyai persepsi yang berbeda mengenai hal itu juga. Tapi ini bukan masalah agama'.

#### Juru bicara Komite berbasis Luwu:

Dengan memandang sejarah Luwu [...] kita harus menekankan bahwa namanya adalah kerajaan Luwu. Ini juga harus dijadikan dasar bagi provinsi baru itu, tidak ada alternatif lain. Kita harus mempertimbangkan kemungkinan masa depan Luwu sebagai sebuah provinsi, dan keuntungan-keuntungannya [...]. Tapi proses ini mestinya tidak hanya melibatkan orang-orang yang terkait dengan kerajaan dan masa lalunya. Harus ada diskusi yang lebih komprehensif, yang melibatkan para pemimpin agama, orang-orang terkemuka dalam masyarakat dan para politikus. Tidak seorang pun mempunyai hak lebih besar untuk berbicara daripada orang-orang lain; semangat perubahan dan perjuangan untuk provinsi itu dimiliki oleh semua orang. Front mendasarkan diri pada Tudang Sipulung, tetapi pertemuan itu tidak mengakomodasi semua komponen. Komite sudah turun ke akar rumput [...] Luwu harus menjadi dasar provinsi. Luwu bisa membangun provinsi sendiri. Sekarang kita empat: tiga kabupaten dan satu kotamadya. Belakangan, jika mereka ingin bergabung dengan provinsi, silakan mereka mendaftarkan diri. Apakah ada orang yang memerintahkan mereka untuk memisahkan diri dari Luwu pada tahun 1957? Kita tidak menyuruh mereka melakukan hal itu; meninggalkan kita adalah kemauan mereka sendiri.

#### Seorang anggota Front berbasis Palopo menyatakan:

Komite menekankan bahwa tiga kabupaten sudah cukup untuk membentuk sebuah provinsi. Tetapi ada alasan-alasan dan motivasi-motivasi lain di belakangnya. Perbedaan agama itu sangat penting. Masalah agama, meskipun

tidak pernah disebutkan secara terbuka, diperkenalkan oleh Komite berbasis Makassar dan para pendukung basis Luwu mereka. Lebih jauh lagi, mereka yang mendukung Komite itu takut bahwa orang-orang terdidik dari Tana Toraja akan mengalahkan mereka dalam persaingan memperebutkan kekuasaan, kedudukan, dan sumber-sumber. Dengan mengandalkan jumlah orang Toraja di Tana Toraja dan Luwu, mereka mengkhawatirkan kemenangan-kemenangan politis Toraja dalam pemilu-pemilu mendatang untuk memperebutkan posisi-posisi penting di provinsi tersebut.

Dengan demikian, muncullah perpecahan antara Komite dan Front. Ada kesamaan dalam penggunaan argumen-argumen historis untuk melegitimasi sebuah provinsi baru, entah dengan memasukkan atau mengeluarkan Tana Toraja: kejayaan kerajaan di masa lampau, janji-janji Presiden Sukarno, dan peranan Andi Jemma. Seorang nasionalis yang terhormat, ia mewakili kerajaan itu, nilai-nilai nasionalis, dan ideal Provinsi Luwu. Penekanan pada semangat dan nilai-nilai nasionalis ini sangat penting dalam pertarungan masa kini. Bukan hal kebetulan jika *lobbying* untuk mendapatkan pengakuan formal terhadap Andi Jemma sebagai pahlawan nasional berkaitan dengan pertarungan merebutkan provinsi tersebut.<sup>39</sup> Menghadirkan ideal-ideal politik kedaerahan dalam suatu semangat nasionalis dan kerja sama dengan provinsi-provinsi lain dan Jakarta, dan bukan dengan sudut pandang separatisme adalah sangat menentukan, khususnya bagi Sulawesi Selatan dan Luwu, yang dulu merupakan basis Darul Islam dan sekarang menjadi pusat kegiatan militer dan politis Islam.

Argumen historis lain yang sama-sama mendukung provinsi baru menyangkut pengabaian, eksploitasi, dan diskriminasi oleh Sulawesi Selatan. Meskipun Luwu memberikan sumbangan lumayan besar pada pendapatan provinsi, kecil sekali pembangunan yang dilakukan bagi Luwu. Orang-orang terdidik dari Luwu dan Tana Toraja tidak pernah diberi kesempatan untuk mengembangkan karier di pemerintahan dan menapak ke posisi-posisi pemimpin di Makassar (lihat Nathan 2003). Masalah-masalah itu terutama dipersalahkan pada 'BOSOWA', kawasan elit ekonomis dan politis yang kuat dari daerah-daerah Bugis di Sulawesi Selatan.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Pada tahun 2002 Andi Jemma diangkat menjadi pahlawan nasional. Muslim Masseur 2002; Suara Merdeka 9-11-2002.

<sup>40</sup> BOSOWA adalah singkatan dari Bone, Soppeng, dan Wajo – kecamatan-kecamatan Bugis di Sulawesi Selatan.

Provinsi baru itu akan menciptakan kesempatan-kesempatan baru bagi rakyat dan mempercepat pembangunan dengan jalan memangkas jalur-jalur pemerintahan.

Selain cerita-cerita umum yang digunakan sebagai pelegitimasi, dan sejauh tertentu sebagai penyatu ini, perbedaan-perbedaan antara Komite dan Front sangat menonjol. Kedua belah pihak secara aktif terlibat dalam upaya menciptakan dan mencipta-ulang sejarah. Front mendasarkan pandangannya pada Kerajaan Luwu sebagai unit administratif kolonial yang juga mencakup Tana Toraja. Dengan demikian, definisi kolonial dari kerajaan tersebut, yang dulu ditentang di dataran tinggi, sekarang diidealisasi dan digerakkan untuk mendukung Luwu Raya. Sebaliknya, Komite bukannya menekankan ikatan-ikatan dan nilai-nilai yang sama, melainkan faktor-faktor yang belakangan memecah-belah baik daerah maupun populasi mereka. Argumen-argumen mengenai perbedaan-perbedaan dalam budaya dan sejarah persaingan memperebutkan sumber-sumber dipadukan dengan salah satu interpretasi tentang sejarah di mana perjuangan untuk memperoleh otonomi pemerintahan Tana Toraja dari Luwu pada tahun 1950-an dihadirkan sebagai tikaman di punggung orang-orang Luwu.

Pada awal tahun 2004, Badan Koordinasi Perjuangan Pembentukan Provinsi Luwu (BAKOR-P3L) didirikan di Palopo untuk menjembatani jurang antara Front dan Komite.<sup>41</sup> Sejak itu tidak banyak yang berubah, dan tak ada langkah serius yang diambil ke arah rekonsiliasi. BAKOR-P3L jelas menunggu peraturan-peraturan pemerintah baru tentang pemekaran. Ketuanya menekankan bahwa hubungan-hubungan kultural dan historis antara Luwu dan Tana Toraja harus ikut diperhitungkan dalam diskusi-diskusi mengenai provinsi tersebut, sekalipun hanya karena tanpa itu gerakan itu akan kehilangan dukungan dari kelompok yang bermarkas di Jakarta.

Pada bulan Oktober 2004, undang-undang yang direvisi mengenai otonomi daerah diratifikasi. BAKOR-P3L mengambil sikap pragmatis dan menyesuaikan diri dengan realita-realita hukum yang baru. Belum lama ini, koran *Fajar* mengutip ketuanya yang menekankan perlunya unifikasi dari kedua kelompok yang bersaing

---

<sup>41</sup> Nathan (2003:44) menyimpulkan bahwa 'rencana-rencana pembentukan Luwu Raya telah ditinggalkan untuk diganti dengan provinsi Luwu, dan para pendukungnya yakin betul bahwa Provinsi Luwu akan terbentuk sebelum pemilu 2004'.

itu ke dalam satu organisasi yang mewakili semua pihak, termasuk Tana Toraja. Ia menyerukan dibukanya kembali diskusi-diskusi antara Front dan Komite (*Fajar* 1-12-2004). Menjelang akhir tahun 2004 rupanya visi integratif itu mulai mendapatkan dukungan. Ketua tersebut dikutip sebagai menyatakan: 'Masalah apakah Toraja bergabung atau tidak perlu diperdebatkan lagi. Itu sudah diselesaikan. Toraja adalah bagian dari Luwu, dan dengan demikian tidak dapat dipisahkan dari provinsi itu' (*Palopo Pos* 25-11-2004). Meskipun begitu, prospek masa depan provinsi itu tetap sangat kabur (*Fajar* 23-1-05).

### *Menjaga semua opsi tetap terbuka*

Luwu (Raya) bukan satu-satunya opsi kedacrahan bagi sebuah provinsi. Para juru bicara di tana Toraja menekankan bahwa mereka tidak mau bergabung dengan Luwu jika memakan korban. Pada tahun 2000 didirikan Badan Perjuangan Pemekaran Provinsi Sulawesi Timur (BP3ST) untuk melobi pembentukan sebuah provinsi yang mencakup Luwu, Luwu Utara, Tana Toraja, dan Enrekang (sebuah kabupaten yang berbatasan dengan Tana Toraja bagian selatan dan Luwu).<sup>42</sup> Para aktivis politik di Tana Toraja dan Enrekang merupakan inti dari gerakan tersebut, yang berniat melakukan ekspansi ke Luwu dan Luwu Utara. Rencana-rencana gerakan itu tidak hanya menciptakan kontroversi-kontroversi politis, tetapi juga kebingungan mengenai nama provinsi yang dimaksud (*Palopo Pos* 3-11-2000; lihat catatan kaki nomor 12).

Pada waktu itu, muncullah gerakan untuk mendapatkan Provinsi Sulawesi Barat yang terpisah. Ketika diskusi-diskusi mengenai Luwu Raya mulai mengalami kemandegan, bagi orang-orang di Tana Toraja Sulawesi Barat menjadi alternatif yang menarik, dan pembicaraan-pembicaraan antara wakil-wakil Sulawesi Barat dan Tana Toraja dimulai. Di Luwu, ada penentangan yang kuat terhadap gagasan menggabungkan Luwu dan Luwu Utara dengan Tana Toraja dan Enrekang menjadi Provinsi Sulawesi Timur yang mengisyaratkan penghilangannya nama 'Luwu Raya'. Pada penggagas rancangan Sulawesi Timur, yang juga mengincar salah satu bagian dari calon Provinsi Sulawesi Barat yang mempunyai hubungan-hubungan

---

<sup>42</sup> Badan Perjuangan Pemekaran Provinsi Sulawesi Timur (BP3ST) wilayah Tana Toraja, Enrekang, proposal tentang pembentukan wadah perjuangan pemekaran Provinsi Sulawesi Timur, 2000.

sosio-kultural kuat dengan Tana Toraja, dituduh mempunyai ikatan yang terlalu kuat dengan Tana Toraja. Seorang politikus Luwu mengungkapkan kekhawatiran bahwa perbedaan dalam sumber-sumber alam antara Luwu dengan Luwu Utara di satu pihak, dan Tana Toraja dengan Enrekang di pihak lain, akan mengarah pada 'eksploitasi yang semakin meningkat terhadap sumber-sumber alam Luwu oleh sumber-sumber daya manusia kuat dari daerah-daerah itu'. Sulawesi Timur ditanggapi dengan dingin di Luwu dan juga ditolak oleh para elit Enrekang.<sup>43</sup>

Dengan demikian, sekalipun banyak orang lebih menyukai Luwu Raya, perdebatan-perdebatan di Tana Toraja mengenai pemekaran tidak hanya terbatas pada satu opsi itu. Beberapa orang Toraja generasi tua bahkan secara nostalgia menyebut-nyebut 'Toraja Raya' sebagai salah satu pilihan alternatif, yang tidak mempunyai peluang besar, tetapi paling erat dalam identifikasi dengan Toraja. Setelah ratifikasi UU No. 32/2004, Tana Toraja bahkan bisa mengincar sebuah opsi baru: mendapatkan status kawasan khusus berdasarkan warisan budaya dan potensi turismenya.<sup>44</sup>

### *Melegitimasi pemekaran*

Perdebatan-perdebatan mengenai pemecahan Tana Toraja berakar dalam sejarah-sejarah yang berlainan mengenai bagian utara, selatan, dan baratnya. Masalah itu menjadi makin penting dalam hubungan dengan kemungkinan pembentukan sebuah provinsi baru pada tahun 2001. Para aktor politik Toraja menekankan bahwa posisi tawar Tana Toraja akan lebih kuat jika ia mempunyai lebih banyak kabupaten dan para pemimpin politik, pemimpin adat, dan organisasi-organisasi pemuda mulai mendiskusikan pemekaran. Setelah diskusi-diskusi di tujuh kecamatan utara, dibentuklah PPKTU. Pada bulan Oktober 2004, proposal dan rekomendasi-rekomendasi positif oleh bupati, parlemen dan gubernur menunggu penetapan sebuah parlemen baru dari provinsi Sulawesi Selatan agar bisa

---

<sup>43</sup> *Fajar* 27-10-2000, 31-10-2000; *Palapa Pos* 14-10-2000, 28-10-2000, 2-11-2000, 3-11-2000, 9-11-2000, 10-11-2000, 13-11-2000, 15-11-2000.

<sup>44</sup> *Fajar* 23-11-2004.

melanjutkan prosedur-prosedurnya.<sup>45</sup> Sebuah gerakan serupa mulai menuntut pemekaran Toraja Barat. Tuntutan itu bisa dipastikan tidak akan lolos lebih jauh dari pengkajian-pengkajian kelayakan pertama. Penetapan daerah itu barangkali hanya akan menjadi beban ekonomis, bukannya kesempatan bagi pembangunan. Beberapa orang mengutarakan kekhawatiran bahwa pemekaran bahkan bisa mengarah pada kelumpuhan Tana Toraja. Menurut skenario seperti itu, Toraja Barat bisa bergabung dengan Sulawesi Barat, sementara Toraja Selatan dan Toraja Utara bisa tetap bersama Sulawesi Selatan atau bergabung dengan Luwu Raya. Khususnya para elit Tana Toraja di Jakarta menganggap hal ini sebagai bencana. Selain menciptakan unit-unit yang secara ekonomis lemah, hal itu akan berarti lenyapnya Tana Toraja sebagai unit administratif yang mewakili identitas Toraja. Sebagai gantinya, banyak orang Toraja di Jakarta lebih menyukai penggabungan Tana Toraja ke dalam Luwu Raya.

### *Pemekaran kabupaten versus kepentingan provinsi*

Pemekaran adalah proses politik yang sangat peka yang bisa melibatkan kepentingan-kepentingan yang bertentangan di berbagai tingkatan. Sampai sejauh ini Tana Toraja belum terpengaruh oleh pemekaran. Tetapi, ia bisa menjadi salah satu daerah kunci dalam hubungan dengan penetapan sebuah provinsi baru. Dalam hubungan yang peka antara Sulawesi Selatan dan kawasan Luwu-Tana Toraja, kepentingan-kepentingan ekonomis sangat penting. Sulawesi Selatan menghadapi risiko kehilangan pendapatan dan sumber-sumber strategis. Karena itu ia ingin mengganjal pembentukan provinsi-provinsi baru. Secara formal, tidak ada pembatasan-pembatasan terhadap pemekaran selama prasyarat-prasyarat yang ditentukan dalam hukum terpenuhi; pemekaran didasarkan pada 'aspirasi-aspirasi rakyat'. Meskipun begitu, kasus Toraja Utara menunjukkan bahwa kepentingan-kepentingan politis tingkat bawah dalam pembentukan kabupaten bisa diajukan untuk melawan kepentingan-kepentingan tingkat lebih tinggi dalam menetapkan sebuah provinsi.

---

<sup>45</sup> Keputusan DPRD No. 11/KEP/DPRD/IX/2002 dan Surat Bupati No. 136/1063/PEM/UM, 26-9-2002 tentang persetujuan pemekaran Kabupaten Tana Toraja; SK Bupati Tana Toraja No. 22/III/2003 8-3-2003. Tetapi ada juga protes-protes; I'ajar 25-1-2003.

Tuntutan-tuntutan akan pemekaran tergantung pada kesediaan para pejabat tinggi untuk mengurus hal itu. Dengan demikian, hubungan-hubungan ketergantungan dan perbedaan-perbedaan kekuasaan sangat menentukan. Ini kontras dengan pandangan-pandangan simplistik tentang pemekaran sebagai difasilitasi dan dirangsang di semua tingkatan pemerintahan untuk menciptakan masyarakat yang lebih demokratis berdasarkan 'aspirasi-aspirasi rakyat'. Meskipun begitu, dalam kasus pemekaran Toraja Utara, Gubernur Sulawesi Selatan menuntut pernyataan resmi dari parlemen Tana Toraja yang menyatakan bahwa pemekaran itu tidak akan digunakan sebagai rintangan bagi pilihan-pilihan politis masa mendatang untuk bergabung dengan sesuatu gerakan pembentukan provinsi lain.<sup>46</sup> Meskipun begitu, tidak seorang pun menganggap dokumen itu sebagai perintang bagi pilihan-pilihan politis masa mendatang untuk bergabung dengan gerakan pembentukan provinsi manapun.

### *Adu kepentingan di Luwu*

Contoh lain mengenai cara-cara kompleks dalam agenda-agenda di tingkat kabupaten dan provinsi bisa bertarung adalah penetapan Kabupaten Luwu Timur. Luwu Utara muncul terutama akibat friksi antara dua orang kandidat bagi kedudukan bupati kepala daerah Luwu pada tahun 1999: Kamrul Kasim dan Luthfi A. Mutti. Luthfi mendapatkan dukungan Andi Hasan, seorang anggota elit Luwu Timur, yang mempunyai basis kekuasaan kuat sebagai pemimpin Golkar di Luwu selama Orde Baru. Dukungannya bagi Luthfi ternyata sia-sia: Kasim menang akibat perpecahan dalam perolehan suara (lihat Nathan 2003) dan menjadi bupati yang baru. Andi Hasan kecewa dan mulai memasang taruhan politis pada Luwu Utara.

---

<sup>46</sup> Keputusan DPR Kabupaten Tana Toraja No. 1/kep/DPRD/1/2004 tentang pernyataan sehubungan dengan pemekaran Kabupaten Tana Toraja, Makale, 8 Januari 2004. Keputusan itu menyatakan, 'DPRD Tana Toraja menyatakan bahwa pemekaran Tana Toraja sama sekali tidak terkait dengan, dan tidak akan mengarah pada, pembentukan sebuah provinsi baru'. Meskipun pernyataan itu tidak spesifik mengenai provinsi mana yang dimaksudkan, orang-orang yang mengomentarnya terutama mengasosiasikannya dengan kemungkinan kontribusi kabupaten-kabupaten baru itu pada pembentukan Provinsi Luwu Raya.



Pemekaran Luwu Utara pada tahun 1999 belum mengakibatkan ketegangan politis besar, meskipun akibatnya Luwu kehilangan bagiannya yang paling piawai dalam aparat pemerintahan. Pemekaran itu mendapatkan dukungan (pasif) dari antara penduduk Luwu Utara. Meskipun begitu, ia adalah produk dari *lobbying* politis jaringan-jaringan elit, bukannya produk partisipasi dan proses-proses demokratis. Luthfi, bupati pertamanya, sangat dekat dengan Direktorat Jenderal Otonomi Daerah melalui Ryaas Rasyid. Rupanya ini menjadi faktor penting dalam penetapan Luwu Utara. Ada orang yang mengatakan, 'setelah pemilihan Bupati Luwu terlepas dari tangan Luthfi, Rasyid memutuskan untuk memecah Luwu. Itu terjadi hanya dalam beberapa bulan, tanpa gerakan politik lokal, tekanan massa, atau pengaruh LSM manapun. Orang boleh mengatakan bahwa Luthfi diberi kabupaten tersendiri dan didrop di sana'. Terlepas dari semua *lobbying* personal ini, di bawah pemerintahan Luthfi memang ada peningkatan-peningkatan penting yang luas diakui di Luwu Utara (*Fajar* 26-4-2005; Nathan 2003).

Para elit dari Luwu Timur-Laut mendukung penetapan Luwu Utara dan penunjukan Luthfi sebagai bupati. Meskipun begitu, mereka juga memiliki agenda tersendiri dari pemekaran itu. Ketika tinta tanda tangan yang meresmikan Luwu Utara belum sempat mengering, mereka sudah mulai menuntut pembentukan Kabupaten Luwu Timur yang terpisah (Nathan 2003). Karena Luthfi mula-mula enggan melepaskan bagian dari kabupaten barunya yang kaya akan sumber-sumber itu, masalah itu menimbulkan ketegangan besar dan bahkan mengancam akan bereskalasi menjadi konflik kekerasan pada tahun 2001 dan 2002. Menurut sumber-sumber di Luwu, kekerasan antara para pendukung Luthfi dan kelompok-kelompok yang menuntut kabupaten baru Luwu Timur nyaris tak bisa dihindari dengan mengerahkan jaringan-jaringan kekerabatan yang menghubungkan mereka satu sama lainnya.

Penetapan Luwu Utara pada tahun 1999 dan, belakangan, Luwu Timur dan Palopo menghidupkan peluang membentuk provinsi baru. Dalam konteks ini partisipasi Tana Toraja kini bisa diabaikan. Meskipun begitu, daripada mempercepat pembentukan provinsi baru itu, pemekaran di Luwu menimbulkan kepentingan-kepentingan yang saling bertarung. Ketika gerakan menuntut provinsi baru itu muncul, Luwu Utara sudah ditetapkan, tetapi Luwu Timur belum diratifikasi. Andi Hasan mewakili elit timur-laut dengan kepentingan akan mengendalikan tambang-tambang INCO melalui penetapan Kabupaten Luwu Timur. Rencana

Provinsi Luwu tidak begitu disenangi oleh mantan gubernur maupun gubernur yang waktu itu tengah menjabat di Sulawesi Selatan (*Fajar* 27-6-2003, 16-2-2004).

Karena nasib Luwu Timur masih tergantung pada sikap kooperatif gubernur, maka para elit dari Luwu Timur pada waktu itu tidak berkepentingan untuk mendukung rencana memperoleh provinsi baru bagi daerah itu.

Pada akhir tahun 2004, ketika gerakan Luwu menghadapi cobaan berat dan undang-undang direvisi, penundaan Provinsi Luwu kesalahannya ditimpakan pada parlemen Luwu Utara dan khususnya mantan ketuanya, Andi Hasan dari Luwu Timur, yang tidak mampu mengeluarkan rekomendasi.<sup>47</sup>

### *Agenda-agenda tersembunyi? Politik identitas agama dan etnis*

Pertarungan memperebutkan kontrol atas sumber-sumber dapat menjelaskan proses-proses pemekaran di Luwu hanya sampai batas tertentu. Hal itu tidak memperjelas perpecahan dalam gerakan pembentukan provinsi baru itu dan garis-garis patahan yang telah berkembang menjadi begitu kentara. Untuk memahami mengapa gerakan itu terpecah, kita harus mengarahkan fokus pada proses-proses identifikasi etno-religius dan bagaimana sentimen-sentimen etno-religius diekspresikan.

Sejarah hubungan Luwu dan Tana Toraja dan khususnya usaha-usaha di masa lampau untuk membangun sebuah provinsi menunjukkan peranan identifikasi-identifikasi etno-religius yang begitu peka. Pada tahun 1940-an dan 1950-an ketegangan-ketegangan meningkat sebagai akibat dari dekolonisasi dan gerakan Darul Islam, ketika friksi-friksi etnis dan religius menetapkan garis-garis pembatas yang menimbulkan konflik-konflik. Meskipun tidak pernah diperdebatkan secara terbuka di bawah Orde Baru, ketegangan-ketegangan itu tidak pernah menghilang dan seringkali memainkan peranan pengerah massa dalam konflik-konflik penuh kekerasan antara para pendatang dari Tana Toraja dan penduduk setempat di dataran rendah Luwu (Nathan 2003).<sup>48</sup> Ketegangan-ketegangan itu juga mewarnai perjuangan untuk mendapatkan provinsi baru.

---

<sup>47</sup> *Fajar* 10-10-2004. Scorang juru bicara Komite Makassar dengan pedas mengkritik parlemen. Palopo Pos 11-9-2004.

<sup>48</sup> *Kompas* 15-9-1998, 14-1-1999, 15-1-1999; Suara Merdeka 16-1-1999, 11-2-1999; Nathan 2003.

Setelah kejatuhan rezim Suharto, Sulawesi dilanda oleh radikalisme Islam dan kekerasan antar-agama. Sejak tahun 1998, kekerasan yang masif antara orang-orang Kristen dan Muslim melanda Sulawesi Tengah (ICG 2001a, 2004) sementara beberapa serangan bom menghantam Makassar pada tahun 2002. Luwu mengalami konflik-konflik komunal (Roth 2002; Nathan 2003). Sebagaimana sebelumnya, beberapa dari konflik-konflik itu terjadi sepanjang garis-garis etno-religius yang memisahkan orang-orang dari Luwu dengan Tana Toraja. Selain itu, Luwu juga mengalami tindak kekerasan Islam ekstremis sebagaimana diilustrasikan oleh sebuah serangan bom di Palopo pada awal tahun 2004.<sup>49</sup> Penahanan terhadap orang-orang yang dicurigai sebagai pelaku serangan bom itu bahkan membuahkan bukti-bukti tentang keberadaan kamp-kamp pelatihan militer di Luwu (ICG 2003a, 2004).<sup>50</sup>

Pembentukan Komite Persiapan Pengakuan Syariat Islam (KPPSI) pada tahun 2000 menimbulkan keresahan di Sulawesi.<sup>51</sup> Tujuan utamanya adalah otonomi khusus untuk Sulawesi Selatan untuk memfasilitasi pemberlakuan hukum syariat. Pada Desember 2001 KPPSI mengumumkan sebuah rancangan undang-undang mengenai pemberlakuan syariat di Sulawesi Selatan, dan mengusulkan agar provinsi itu diberi status sama dengan Aceh. Agenda politik KPPSI dan hubungan-hubungannya dengan Islam ekstremis menimbulkan keprihatinan yang semakin meningkat mengenai ambisi-ambisi Islam politis di Sulawesi (ICG 2002a; Dias Pradadimara dan Burhaman Junedding 2002). Pertemuan KPPSI di Makassar dijaga ketat oleh kelompok paramiliter yang disebut Laskar Jundullah (Tentara Allah), yang menjadi satuan tugas pengamanan reguler KPPSI.<sup>52</sup> Ketika hubungan-hubungan antara Laskar Jundullah dengan kekerasan ekstremisme Islam terkuak,

---

<sup>49</sup> *BBC Indonesia* 10-1-2004: [http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2004/01/040110\\_palopoblast.shtml](http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2004/01/040110_palopoblast.shtml); *Kompas* 11-1-2004; *Suara Merdeka* 11-1-2004.

<sup>50</sup> Dekat Finrekang dan di Luwu Timur. Sebuah kamp lain terdapat di Sulawesi Tengah (ICG 2004).

<sup>51</sup> KPPSI didirikan setelah diperkenalkannya undang-undang otonomi daerah pada tahun 1999. Secara resmi organisasi itu didirikan dalam sebuah pertemuan Kongres Islam di Makassar pada Oktober 2000, setelah kongres Majelis Mujahidin Indonesia (MMI) sebelumnya di Yogyakarta. Belakangan KPPSI berubah menjadi KPSI.

<sup>52</sup> Dipimpin oleh Agus Dwikarna, organisasi itu didirikan di Makassar dalam September 2000. Dwikarna adalah seorang anggota komite eksekutif MMI. Ia ditahan di Filipina pada tahun 2002 atas tuduhan kepemilikan bahan-bahan peledak dan menjadi anggota jaringan yang terkait dengan Al Qaeda (ICG 2002a; *Kompas* 20-3-2002).

KPPSI menjauhkan diri dari organisasi itu.<sup>53</sup>

Munculnya tiga orang anak-anak pemimpin Darul Islam kelahiran Luwu Kahar Muzakkar di panggung politik daerah dalam hal ini sangat menarik, karena mereka juga terlibat dalam perdebatan-perdebatan mengenai status administratif Luwu. Ini merupakan suatu tanda kebangkitan kembali agenda politik Darul Islam dan Kahar (Velthoen 2004), yang dijuluki neo-Kaharisme. Perkembangan-perkembangan itu terkait erat dengan munculnya KPPSI dalam politik Sulawesi Selatan. Seorang juru bicara KPPSI menyatakan bahwa banyak anggota menganggap gerakan itu sebagai kelanjutan dari Darul Islam lewat cara-cara konstitusional (ICG 2002a:17).

Dias Pradadimara dan Burhaman Junedding (2002) mengidentifikasi basis sosial gerakan yang mendukung KPPSI sebagai laki-laki, urban (berbasis Makassar), dan sangat terdidik. Para anggotanya cenderung mendukung Golkar dan modernisasi tipe Orde Baru, dan seringkali diafiliasikan dengan universitas-universitas. Melalui jaringan-jaringan akademik mereka, mereka memobilisasi dukungan bagi Islam politis, khususnya dari para pemuda Sulawesi Selatan.

Ada hubungan-hubungan yang kuat antara KPPSI dan Komite berbasis Makassar yang menuntut pembentukan Provinsi Luwu. Para aktivis penting Komite adalah orang-orang Islamis dengan latar belakang Luwu, yang terafiliasi dengan sebuah universitas Makassar. Mereka mempunyai ikatan erat dengan organisasi-organisasi berbasis Makassar lain seperti KKL dan KPPSI. Ketua KKL dan tokoh terkemuka serta juru bicara utama Komite juga anggota dewan penasihat KPPSI. Sekretaris Jenderal KPPSI juga sekretaris KKL, yang terlibat aktif dalam Komite dan menjadi salah satu juru bicaranya. Sekretaris Komite, salah satu dari anak-anak Kahar Muzakkar, adalah pendukung vokal KPPSI di Sulawesi Selatan. Ketua KPPSI juga seorang penasihat dalam Komite. Ada juga hubungan-hubungan Komite dengan Luwu. Seorang juru bicara Komite yang berbasis Luwu, yang

---

<sup>53</sup> ICG 2003a, 2004; Dias Pradadimara dan Burhaman Junedding 2002; lihat van Bruinessen 2002. Laskar Jundullah juga terkait dengan kamp-kamp pelatihan militer yang ditemukan di Luwu dan Sulawesi Tengah, dan dituduh merekrut pasukan Islam untuk Poso dan memasukkan senjata-senjata ke Poso. Laskar Jundullah juga melakukan *sweepings* yang dipenuhi dengan kekerasan di Makassar (ICG 2001a; Jakarta Post 22-4-2002).

belum lama ini meninggal, mantan rektor Universitas Andi Jemma di Palopo, juga terafiliasi dengan KPPSI. Anggota-anggota aktif Komite lain di Palopo, di antaranya rektor Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) dan sekretaris Komite cabang Palopo, juga menjadi anggota dewan penasihat KPPSI di Makassar. Dengan demikian identitas keagamaan memainkan peranan penting dalam pertarungan untuk mewujudkan Provinsi Luwu.<sup>54</sup> Seorang juru bicara Komite menyatakan:

Komite ingin membangun sesuatu dengan identitas khas Luwu. Luwu akan lenyap dalam provinsi yang memasukkan Tana Toraja. Kami harus membela ciri-ciri dan nilai-nilai khas Luwu dan keluwuan. Itulah ideologi Komite. Ada orang-orang yang berteriak 'itu Islamisasi', tapi itu tidak benar. Basis kami adalah idealisme bagi Luwu, bukan hanya idealisme keagamaan. Ini adalah perjuangan bagi rakyat Luwu; sebuah perjuangan etnis, bukan perjuangan agama.

Opini ini dikritik oleh salah seorang anggota kelompok berbasis Jakarta yang berasal dari Luwu dan beragama Islam:

Beberapa orang mempunyai pendapat yang sempit mengenai provinsi itu. Jika Anda menanyai mereka tentang sikap mereka, mereka akan menegaskan bahwa mereka 'nasionalis' dan menginginkan hubungan baik antara agama-agama. Tetapi praktiknya lain: mereka melakukan diskriminasi atas dasar agama dan identitas etnis. Mereka menggunakan argumen-argumen yang kabur tentang sejarah, perbedaan-perbedaan budaya, atau kebiasaan-kebiasaan seperti minum dan berjudi, tetapi yang sebenarnya mereka maksudkan adalah perbedaan agama. Mereka berbeda jauh dari orang-orang yang ingin memasukkan Tana Toraja ke dalam provinsi baru itu, dan yang mengenal betul sejarah kerajaan itu. Orang-orang dari kalangan bangsawan Luwu jauh lebih toleran terhadap agama-agama lain. Kelompok orang-orang intoleran itu kecil, tapi potensial berbahaya. Mereka tidak pernah bicara jujur, dan akan mengamuk jika Anda menyebut mereka ekstremis. Tapi mereka tidak mau menerima provinsi yang terdiri dari orang-orang Kristen dan Muslim. Pemikiran ekstremis seperti itu akan mengarah ke mana? Itu menghancurkan agama kami dan merintang gerakan pembentukan provinsi.

---

<sup>54</sup> Meskipun begitu, hal ini tidak mengisyaratkan bahwa ada hubungan dengan Islam radikal. Beberapa orang menekankan bahwa, dari apa pun yang terlibat dalam perjuangan itu, hubungannya akan bersifat konstitusional dan legal; *Republika* 1-4-2005.

*Provinsi sebagai simbol identitas etnis Luwu*

Perjuangan untuk mendapatkan provinsi baru itu berubah menjadi perjuangan tentang identitas etno-religius ketika agama dan etnisitas saling terkait. Tidak ada kelompok etnis atau 'suku Luwu' yang diakui secara formal. Istilah 'Luwu Raya' mengacu pada sebuah provinsi yang mencakup Tana Toraja, sementara istilah 'Tana Luwu' dan 'Provinsi Luwu' tidak mencakup Tana Toraja. Istilah-istilah seperti 'Wija To Luwu' ('rakyat Luwu'), 'keluwuan' dan 'kejayaan Luwu' mengacu pada usaha-usaha untuk membangun sebuah identitas Luwu yang khas, yang kontras dari, bukannya tumpang tindih dengan, identitas Toraja, dan yang mengikatkan Luwu dengan Sulawesi Selatan atau melegitimasi suatu status administratif yang terpisah. Wacana ini digunakan oleh Komite.<sup>55</sup>

Usaha-usaha untuk membangun identitas etnis Luwu yang khas bukanlah barang baru. Selama masa akhir Orde Baru, berbagai (re-)konstruksi identitas Luwu diekspresikan dari sudut pandang Kerajaan Luwu – warisan Andi Jemma dan Lutat – dan dimanifestasikan dalam 'istana kerajaan' di Palopo. Dalam rekonstruksi tentang 'kerajaan' ini ikatan-ikatan dengan Tana Toraja mendapatkan tempat yang terkemuka. Dan representasi sejarah ini juga disebarluaskan oleh Front dalam perjuangannya untuk mewujudkan Luwu Raya.

Berbeda dari Front, suatu konsepsi yang terbatas mengenai keluwuan disuarakan oleh Komite. Banyak motif terlibat di sini: keinginan untuk memberi provinsi baru itu sebuah identitas Islam (untuk mempermulus pemberlakuan syariat), kekhawatiran di antara para elit Luwu bahwa Toraja yang dinamis dan berpendidikan baik mungkin akan menduduki posisi-posisi kunci dalam provinsi baru tersebut, dan ambisi untuk memperkuat sebuah identitas Luwu yang telah dimarginalisasi oleh Toraja yang telah berhasil menorehkan budaya mereka sendiri di atas peta dan memikat para turis, sementara kenangan tentang masa lampau yang gemilang dari Kerajaan Luwu telah lenyap.

---

<sup>55</sup> *Kompas* 26-2-2001.

Sekali lagi sejarah bertindak sebagai sumber legitimasi. Pada 23 Januari 2004, Luwu merayakan Hari Jadi Luwu yang ke-737 dengan upacara-upacara adat dan militer. Aktivitas hari itu sama-sama mengacu pada bauran perjuangan anti penjajahan, kedatangan Islam (dengan menekankan karakter Islam dari identitas Luwu), dan asal-usul kerajaan Luwu. Perayaan itu menekankan kesatuan Wija To Luwu dan Walikota Palopo dalam pidatonya menekankan bahwa Tana Luwu masih merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan dan bahwa 'perekatnya adalah darah yang beredar dalam diri orang-orang Luwu'.<sup>56</sup>

Teori-teori konspirasi juga mengitari perjuangan mewujudkan provinsi itu. Dikatakan bahwa Komite merupakan salah satu instrumen para elit politik Sulawesi Selatan untuk memecah belah gerakan Luwu dengan tujuan merintanginya terbentuknya provinsi baru itu. Teori ini ditegaskan oleh hubungan yang erat antara Jusuf Kalla (seorang Bugis, dan terkenal tidak begitu antusias pada gagasan pemekaran itu) dan anggota-anggota terkemuka Komite, tetapi bukti lebih lanjut tidak ada. Salah satu definisi Bugis yang lain tentang identitas Luwu, yang mewakili kepentingan-kepentingan politis Provinsi Sulawesi Selatan, terfokus pada Luwu sebagai pusat budaya Bugis, dengan mengisyaratkan bahwa Luwu adalah bagian dari Sulawesi Selatan dan bahwa memulihkan kejayaan Luwu sebagai sebuah kerajaan dalam batas-batas Sulawesi Selatan adalah lebih penting daripada politik pembentukan provinsi. Menurut Gubernur Sulawesi Selatan, Amin Syam,

[...] pembentukan Provinsi Luwu [...] akan berarti pemisahan dari Sulawesi Selatan [...] Dalam pidatonya [...] ia meminta agar elemen-elemen masyarakat Luwu memulihkan kejayaan Luwu ketika ia menjadi kerajaan, ratusan tahun yang lalu. Di depan ribuan penduduk Luwu [...] Amin mengingatkan kembali kebesaran Luwu di masa lalu. Ia menyebut-nyebut Sawerigading sebagai tokoh yang mampu mengubah Luwu menjadi salah satu barometer budaya Sulawesi Selatan.<sup>57</sup> Sekarang ini, menurut gubernur, Luwu akan mampu menemukan kembali kebesarannya [...] Namun gubernur tidak mengeluarkan sepatah kata pun mengenai Provinsi Luwu; ia hanya berbicara tentang 'memulihkan kejayaan Luwu' (*Fajar* 14-2-2004).

<sup>56</sup> *Fajar* 23-1-2005. Di masa akhir periode Suharto, ketika diperkenalkan, pemerintah kabupaten berusaha meningkatkan legitimasinya dengan menggunakan simbol-simbol seperti masa lampau Luwu. Setelah pemekaran, upacara perayaan itu mencerminkan fragmentasi dengan jalan mempertunjukkan tarian-tarian dari daerah-daerah administrasi baru itu: Luwu, Luwu Utara, Luwu Timur, dan Palopo.

<sup>57</sup> Tokoh utama epik I La Galigo yang mengisahkan asal-usul Kerajaan Luwu dan budaya Bugis.

Dalam bagian ini, saya telah menguraikan perjuangan pembentukan provinsi itu dengan masalah-masalah identitas etno-religius di Luwu dan Sulawesi Selatan. Ciri-ciri dan afiliasi-afiliasi dari para aktor kunci dalam Komite dengan latar belakang politik Sulawesi Selatan dan konflik mengenai Tana Toraja membuat perjuangan mewujudkan provinsi itu bergabung dengan, dan dikuasai oleh, agenda-agenda serta tujuan-tujuan yang lebih luas dari Islam politis. Gerakan pembentukan provinsi itu juga terkait dengan usaha-usaha untuk membangun imaji-imaji tertentu tentang Luwu dan menggunakan imaji-imaji ini sebagai basis bagi provinsi baru atau untuk melegitimasi status quo.

### *Kesimpulan*

Di muka saya telah menguraikan perjuangan untuk membentuk Provinsi Luwu (Raya) dan konflik-konflik yang dicetuskannya. Para pendukung opsi yang terbatas diorganisir dalam Komite, sementara orang-orang yang mendukung masuknya Tana Toraja mendirikan Front. Sementara komunitas-komunitas Luwu dan Toraja di Jakarta cenderung mendukung Front, Komite berkuasa di Makassar. Di tingkat kabupaten, pandangan-pandangan Front menonjol di Tana Toraja, sementara Komite dan Front bersaing memperebutkan kekuasaan di Luwu. Aneka macam motif dan kepentingan ikut memainkan peran, termasuk persaingan untuk memperebutkan posisi-posisi politis dan sumber-sumber ekonomis, politik identitas etno-religius, nostalgia historis pada kerajaan masa lampau, dan perasaan tidak suka pada Sulawesi Selatan, maupun keprihatinan tulus bagi terbentuknya masyarakat yang lebih setara, secara sosial adil, dan demokratis.

Sampai sekarang provinsi itu belum terwujud. Itu tidak berarti bahwa yang ada hanya para pecundang, sebab pemenangnya adalah Provinsi Sulawesi Selatan dan para elit provinsi di Makassar yang berkepentingan pada status quo. Dua faktor tampak jelas: pertama, perpecahan dalam gerakan Luwu, dan kedua UU



No. 32/2004 yang telah direvisi, yang menciptakan rintangan baru.

Kegagalan menetapkan provinsi baru itu dengan jelas mengilustrasikan tiga butir yang sudah disebut-sebut dalam pendahuluan. Pertama, bukannya merupakan peralihan ke demokrasi, transparansi, dan *good governance* dengan perencanaan yang matang, pemekaran justru merupakan pertarungan memperebutkan kekuasaan, pengaruh dan sumber-sumber antara kelompok-kelompok elit. Nilai-nilai 'baru' seperti 'aspirasi-aspirasi rakyat' dan 'pembangunan dari bawah' tidak menjadi kekuatan pendorong, melainkan menjadi argumen-argumen pencari legitimasi.<sup>58</sup> Perselisihan antara Front dan Komite menunjukkan bahwa proses-proses pemekaran bisa dikendalikan oleh kelompok-kelompok kepentingan tertentu.

Kedua, untuk memahami proses-proses itu, adalah penting untuk juga mempertimbangkan konteks historis. Kebangkitan kembali gerakan provinsi tersebut, perselisihan antara Front dan Komite, argumen-argumen historis yang digunakan untuk melegitimasi sudut-sudut pandang yang saling bertentangan, dan hubungan-hubungan yang peka antara kabupaten-kabupaten dengan Makassar maupun antara Luwu dan Tana Toraja hanya bisa dipahami dengan perspektif sosio-historis yang lebih luas. Pemekaran sampai ke tingkat yang cukup tinggi merupakan kelanjutan dari sebuah sejarah panjang tentang hubungan-hubungan administratif yang senantiasa berubah antara Luwu, Tana Toraja, dan Makassar, dan tentang batas-batas serta identifikasi-identifikasi yang senantiasa bergeser.

Ketiga, peranan identifikasi-identifikasi etno-religius sangat penting. Adalah tidak mungkin untuk menempatkan faktor-faktor etnisitas dan agama ini sekadar sebagai ideologi atau naratif-naratif pemberi legitimasi, atau menyatakannya sebagai salah satu 'kepentingan riil' dalam pertarungan itu. Meskipun mengakui peranan menentukan dari kontrol politis atas posisi-posisi strategis dan sumber-sumber, saya tidak akan memandang masalah-masalah identitas itu sekadar sebagai bahasa pelegitimasi yang menyembunyikan kepentingan-kepentingan 'riil' sebagaimana diisyaratkan oleh Hadiz (2003b:13). Bukannya dinomor-duakan sesudah kepentingan-kepentingan material strategis, politik identitas menjadi salah satu

---

<sup>58</sup> Perhatikan bahwa, dari sudut pandang tertentu, pemekaran justru kontra-pembangunan, sebab biasanya pemekaran melibatkan redistribusi sumber-sumber dari daerah miskin ke daerah kaya.

masalah utama yang telah membuat gerakan itu terpecah belah. Barangkali kita telah mengidentifikasi akar utama dari pertarungan itu: pandangan-pandangan yang saling bertentangan tentang basis moral dan normatif masyarakat.

\*\*\*

# Dijual ke Hilir: Merundingkan Kembali Kekuasaan Publik Atas Alam di Kalimantan Tengah

John F. McCarthy

Pada bulan April 2004 seorang pialang kayu di Banjarmasin menggambarkan perjalanannya mengikuti pengiriman kayu ke hilir Sungai Barito di awal bulan itu. Seorang aktor yang dijuluki 'ekspedisi' bertanggung jawab atas pengiriman rakit kayu raksasa, lengkap dengan kabin penginapan buatan pabrik bagi mereka yang mengikuti perjalanan selama tiga minggu di sepanjang sungai besar itu. Pengiriman itu sendiri sering disebut 'ekspedisi'. Dengan rentangan sepanjang lebih dari dua kilometer, dan terdiri atas kayu gelondongan sebanyak 123.000 m<sup>3</sup>, ekspedisi itu membutuhkan beberapa kapal tunda untuk menarik gelondongan kayu itu, dengan ongkos sewa 60 juta rupiah per kapal per hari. Tiga ratus preman yang dipersenjatai dengan senapan mesin melindungi ekspedisi. Untuk menjamu para pialang yang mengikuti pengiriman kayu itu, preman, oknum, dan orang-orang lain yang menduduki pos-pos kunci sepanjang jalur air itu, aktor di belakang pengiriman itu menyediakan pelacur, marijuana, ekstasi, dan narkoba lain. Pengiriman-pengiriman ekspedisi itu membutuhkan biaya operasi yang sangat mahal, dan mengingat ukurannya yang besar dan panjangnya jarak perjalanan, sulit disembunyikan dari para pejabat lokal. Tetapi ekspedisi itu hanya mempunyai dokumen untuk 30.000 m<sup>3</sup> kayu.<sup>1</sup> Seperti praktis semua orang lain yang aktif di sektor sumber daya, tentu saja ekspedisi itu harus berunding agar bisa mulus

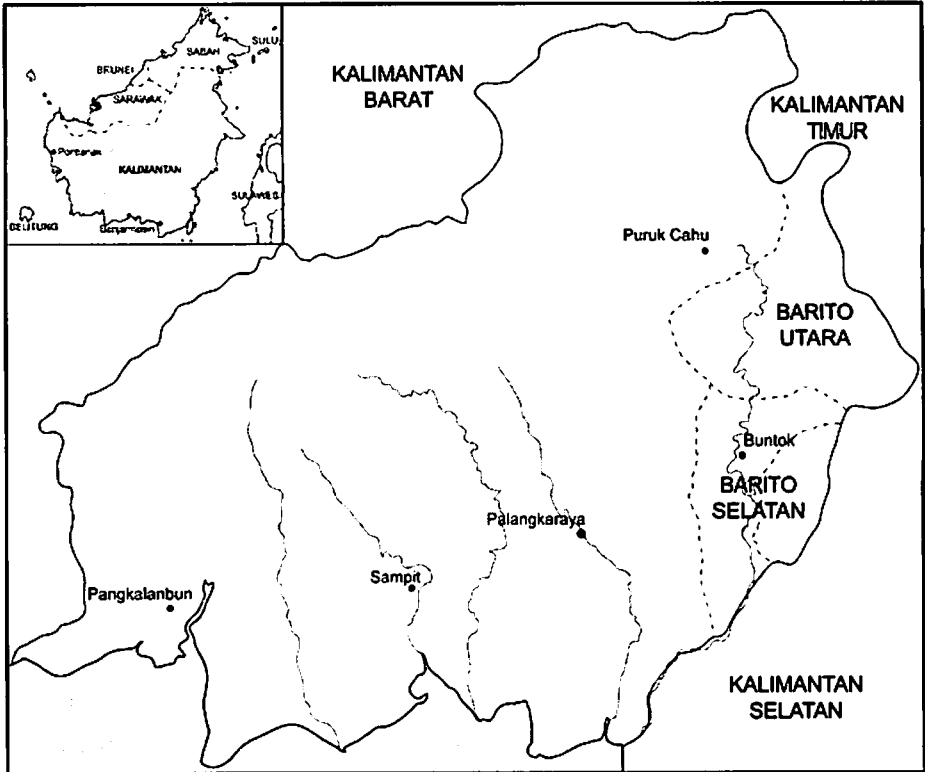
---

<sup>1</sup> Wawancara dengan seorang pialang kayu, Banjarmasin, 26-4-2004. Arti paling umum dari kata ekspedisi sama seperti dalam bahasa Inggris, yaitu perjalanan untuk tujuan tertentu, tetapi itu juga istilah teknis untuk (perusahaan yang melakukan) pengiriman muatan, misalnya mengirimkan parcel dengan kapal laut.

bergerak di antara wilayah legal dan ilegal.

Sistem ekspedisi itu menjadi perhatian pers nasional pada bulan Mei 2002. Pada waktu itu, di Kabupaten Barito Selatan, sebuah satuan polisi provinsi menyita sebuah konsinyasi kayu sebanyak 200.000 m<sup>3</sup> – yang terdiri dari lebih 50.000 gelondongan dengan nilai sekitar 100 miliar rupiah (US\$ 10 juta) – yang tengah diluncurkan di Sungai Barito tanpa dokumen resmi yang lengkap (*Kompas* 20-6-2002). Laporan-laporan pers difokuskan pada ilegalitas ekspedisi itu, sambil melontarkan tuduhan-tuduhan kolusi antara ekspedisi itu dan pemerintah kabupaten-kabupaten yang dilewati oleh kayu itu di sepanjang sungai (*Banjarmasin Post* 30-5-2002). Setidak-tidaknya bagi koran-koran itu, kisah-kisah itu dikonfirmasi ketika bupati menerbitkan izin pengiriman *post-facto* (SKSHH susulan) dan sepucuk surat sakti ke kepala polisi provinsi yang meminta pembebasan terhadap kayu itu. Meskipun begitu, ada gosip di kabupaten bahwa polisi menyita kayu itu karena kepala polisi provinsi menganggap pembayaran dari ekspedisi itu kurang besar. Akhirnya, di belakang sindiran-sindiran lebih lanjut tentang intrik-intrik di belakang layar itu, gubernur mendukung lobi kabupaten, bahkan sekalipun membebaskan kayu itu dengan cara seperti itu secara teknis bertentangan dengan peraturan-peraturan kehutanan. Untuk mengintimidasi polisi, atau barangkali memberikan alasan sah untuk membebaskan kayu itu, kepentingan-kepentingan kayu di belakang ekspedisi itu mengerahkan 1.500 ‘demonstrator’ yang menyerbu pengiriman itu. Menghadapi unjuk kekuatan dan surat sakti dari gubernur tadi, polisi akhirnya mengizinkan sebagian besar kayu itu untuk jalan terus (*Kompas* 13-6-2002). Dalam suatu anggukan simbolik kepada hukum untuk memproses ‘kayu ilegal’ itu, polisi melelang sebagian kecil dari kayu-kayu gelondongan tadi.

Meskipun laporan ini menuding pada perebutan atas keuntungan-keuntungan sangat besar yang bisa diperoleh dari sumber hutan yang luas di provinsi itu, luas dan mendalamnya pergumulan tersebut hanya disentuh di permukaannya. Selain lembaga-lembaga pemerintah kabupaten dan polisi, kepentingan-kepentingan bisnis, preman, wiraswasta pribumi dan penduduk desa terpencil saling bersaing atau saling mengakomodasi untuk memaksimalkan keuntungan-keuntungan mereka. Perjuangan itu menajam ketika Indonesia menjalankan proses desentralisasi yang cepat pada tahun 1999. Semakin hari terjadi pergeseran akibat perubahan-perubahan hukum, politik, dan ekonomis, yang mencapai titik balik ketika, setelah 2002, pemerintah pusat



Peta 6. Kalimantan Tengah

meresentralisasi administrasi daerah-daerah, khususnya sehubungan dengan manajemen hutan.

Bab ini mencermati bagaimana desentralisasi dan resentralisasi yang dilakukan kemudian mempengaruhi pelaksanaan kekuasaan publik atas alam di Kalimantan Tengah. Sementara aktor-aktor berusaha membentuk kondisi-kondisi yang berfluktuasi itu untuk kepentingan-kepentingan mereka sendiri, beberapa aktor telah berhasil mengelola transisi itu dengan baik. Ada juga yang menyaksikan keuntungan-keuntungan awal yang diperoleh selama tahun 1999-2000 ternyata menguap kembali. Masalah analitis sentralnya menuntut supaya menganalisis hubungan antara perubahan-perubahan dalam mode-mode pengendalian sumber di bawah otonomi daerah dan perubahan pola-pola keterwakilan, partisipasi, dan kekuasaan politis. Ini melibatkan upaya menghubungkan pemahaman teoretis mutakhir tentang mekanisme-mekanisme, struktur-struktur, dan proses-proses dalam pengendalian sumber-sumber alam dan literatur lebih luas yang menyangkut masyarakat sipil, negara, dan kekuasaan. Tujuan saya adalah menarik beberapa kesimpulan mengenai pelaksanaan masyarakat sipil, negara, dan penggunaan kekuasaan serta prospek-prospek desentralisasi yang sukses dalam konteks tertentu.

Bab ini mengetengahkan dua argumen yang saling terkait. Pertama, pergeseran ke arah dan kemudian menjauh dari desentralisasi di sektor kehutanan selama tahun 1998-2004 itu, melibatkan suatu pergulatan memperebutkan sumber-sumber yang mengungkapkan alur khusus perubahan politiko-legal selama periode tersebut. Ketika otonomi daerah itu sedang ramai-ramainya, mode-mode pertukaran dan akomodasi lokal yang sebelumnya memang sudah ada menjadi lebih merdeka dari mode kontrol sumber sentral yang sebelumnya dominan. Ketika mode-mode akses yang didesentralisasi itu marak di bawah otonomi daerah, penggunaan uang pelicin menjadi lebih tersebar luas. Sementara hal ini memungkinkan lebih banyak lagi aktor-aktor lokal untuk menanggung keuntungan, akibat kerugian-kerugian struktural yang mereka hadapi, aktor-aktor pedesaan yang miskin hanya menikmati keuntungan jangka pendek dan terbatas. Dalam perjalanan waktu sistem lama menjadi lebih menonjol: ketika kepentingan-kepentingan korporat menyesuaikan diri, mereka memadukan elit-elit kabupaten dan struktur-struktur administratif maupun aktor-aktor kunci pedesaan ke dalam proses-proses akses sumber mereka. Persis sebagaimana rezim-rezim kolonial senantiasa memadukan elit-elit lokal, kepentingan-kepentingan ekonomis dominan menemukan cara-cara

untuk bekerja sama dengan memadukan orang-orang kuat lokal, elit pemerintahan dan elit desa. Dengan cara itu mode-mode pengurusan sumber yang didesentralisasi yang telah menerima penayangan pers yang jelek diartikulasikan dengan mode-mode sentralisasi yang masih dominan.

Kedua, konstelasi para aktor yang menanggung keuntungan dari sistem akses sumber ini mudah berubah-ubah ketika sistemnya tunduk pada pergeseran kekuasaan, kedudukan politis, dan otoritas legal. Karena aktor-aktor kabupaten dan hulu sungai tergantung pada ikatan-ikatan pribadi dan klientalis dengan pejabat-pejabat di berbagai lembaga negara dengan para pengelola keuangan (*financier*) luar dan kepentingan-kepentingan kayu, mereka sangat rentan terhadap perubahan-perubahan legal-administratif serta politis, khususnya perubahan-perubahan yang mempengaruhi patron-patron berbasis negara dalam sebuah pemerintahan yang tengah menghadapi transisi. Sifat perubahan-perubahan itu selama tahun 1998-2002 mengarah pada perubahan-perubahan besar dalam konstelasi aktor-aktor yang menanggung keuntungan dari sistem tersebut. Walaupun aktor-aktor dan para administrator kabupaten memiliki kesempatan-kesempatan luar biasa untuk menanggung keuntungan selama tahun 1999-2002, sejak tahun 2002 pendulum mengayun ke arah sebaliknya ketika pemerintah pelan-pelan merekonstruksikan otoritasnya. Itu dimulai ketika polisi mendapatkan otoritas untuk menerapkan sanksi-sanksi di wilayah kehutanan. Di bawah suatu struktur komando, yang masih di bawah kontrol pemerintah pusat, mereka semakin sering menggunakan otoritas ini untuk menentang administrasi-administrasi kabupaten yang tidak mau melakukan kompromi. Pada saat yang sama Departemen Kehutanan berhasil meresentralisasi daerah-daerah administrasi hutan dengan Peraturan Pemerintah No. 34/2002. Otoritas pemerintah pusat kembali dipertegas dengan diberlakukannya sebuah Undang-Undang Tata Pemerintahan Baru (UU No. 32/2004) yang menekankan otoritas gubernur-gubernur provinsi persis pada saat sistem politik tengah dikonsolidasikan di bawah presiden baru Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla. Perubahan-perubahan itu berarti bahwa sekali lagi aktor-aktor dengan koneksi-koneksi kuat dengan Jakarta dan gubernur-gubernur serta kepala-kepala polisi provinsi sekali lagi berada pada posisi terbaik untuk menanggung keuntungan dari sumber-sumber. Jika mereka kehilangan banyak dari kekuasaan formal yang mereka nikmati selama tahun 1999-2002, aktor-aktor berbasis negara dalam domain lokal masih memiliki kapasitas informal untuk memanipulasi aktor-

aktor lain yang mengincar akses ke pasar.

Dalam mendiskusikan perkembangan-perkembangan di Kalimantan Tengah, saya akan menganalisis bagaimana mekanisme-mekanisme, struktur-struktur dan proses-proses dalam penguasaan dan pemeliharaan akses menuju keuntungan telah berubah (Ribot 1998). Demi kepraktisan, ini akan saya lakukan dengan membagi diskusi ini menjadi tiga seksi, yaitu pertama periode langsung sesudah otonomi daerah, kedua ketika otonomi sedang ramai-ramainya (2000-2002), dan ketiga melacak perkembangan-perkembangan dari tahun 2002. Tetapi pertama-tama saya akan mendiskusikan beberapa pertimbangan teoretis.

Untuk memahami dampak otonomi daerah pada pola-pola pemanfaatan sumber, konsep 'akses' itu sangat penting. Akses telah didefinisikan sebagai kemampuan untuk menanggung keuntungan dari sumber-sumber alam (lihat Ribot 1998:308). Ketika aktor-aktor berjuang untuk menarik keuntungan dari pemanfaatan produktif atas sumber-sumber alam itu, mereka memanfaatkan serangkaian mekanisme sosial, ekonomis, dan legal. kerangka-kerangka legal, kekuasaan institusional, keanggotaan kelompok, identitas etnis atau sosial, status sosial, dinamika dalam sesuatu kelompok pengendali sumber, akses ke negara, ke modal, ke sumber-sumber material, ke otoritas adat, ke pasar-pasar, ke pengetahuan dan kemampuan memanfaatkan mekanisme-mekanisme institusional – semua itu adalah faktor-faktor yang mempengaruhi proses mendapatkan akses ke sumber-sumber (Berry 1989; Ribot 1998; Ribot dan Peluso 2002).

Butir utamanya bukanlah apakah akses dianggap legal atau ekstra-legal, atau legitim atau ilegitim menurut berbagai pandangan normatif (Ribot 1998). Akses terutama tergantung pada kemampuan seorang aktor untuk mendominasi atau mempengaruhi aktor-aktor lain. Pola-pola akses sumber pada dasarnya bisa dipahami dari sudut pandang bagaimana kekuasaan dialokasikan dan digunakan dalam suatu masyarakat (bandingkan Berry 1989). Dengan demikian, yang sentral dalam analisis ini adalah analisis mengenai bagaimana otonomi daerah di Kalimantan Tengah telah mempengaruhi hubungan-hubungan kekuasaan, yang mencakup kontrol legal maupun *de facto*. Ini berarti adalah penting untuk pertama-tama melacak uraian-uraian yang senantiasa berubah-ubah mengenai properti, izin-izin, lisensi-lisensi, jabatan-jabatan dan struktur-struktur otoritas formal, dan kedua, perubahan-perubahan pada keseluruhan konstelasi mekanisme pembentuk akses – 'kekuatan-kekuatan struktural dan relasional' – yang ada 'sebelum dan paralel dengan' aturan-aturan yang diakui secara sosial (Ribot 1998:310).



Karena itu, kita perlu memahami bagaimana perubahan-perubahan yang terkait dengan desentralisasi atau otonomi daerah telah mempengaruhi struktur hubungan-hubungan politis, ekonomis, dan legal yang mengatur kondisi-kondisi akses. Sebab, sebagaimana ketika wacana-wacana dominan dan struktur-struktur kekuasaan berubah, mekanisme-mekanisme yang dilembagakan yang mengatur akses sumber juga disesuaikan. Ketika pengaturan-pengaturan institusional dan hubungan-hubungan sosial yang sudah ada direstrukturisasi, mode-mode identitas dan *action* baru juga diciptakan, dan kategori-kategori orang yang baru bisa ditonjolkan (Berry 1989:43-44). Meskipun begitu, analisis struktural seperti itu perlu didukung dengan pendekatan yang berorientasi pada aktor, sebab, dalam pola-pola keterwakilan politis, partisipasi, dan kekuasaan di bawah otonomi daerah, aktor-aktor juga menggunakan strategi-strategi baru. Karena mereka berusaha membentuk kondisi-kondisi demi kepentingan mereka sendiri, pada gilirannya hal ini mempengaruhi pola-pola akses dan pemanfaatan.

### *Menjelang akhir zaman Orde Baru*

Tata pemerintahan Orde Baru telah dianalisis dari sudut pandang jaringan-jaringan kekuasaan dan kepentingan horizontal maupun vertikal yang terutama didanai dengan pendapatan-pendapatan ekstra-legal, termasuk pendapatan-pendapatan yang berasal dari sektor kayu hutan.<sup>2</sup> Di bawah sistem ini para politik-birokrat yang kuat menjalankan aktivitas-aktivitas kewiraswastaan dan meminta uang pelicin di manapun itu dimungkinkan, entah untuk memperkaya diri sendiri, untuk menjamin loyalitas orang-orang lain baik di dalam maupun di luar wilayah kolam ikan mereka, dan/atau untuk mendukung kepentingan-kepentingan politis dari institusi-institusi tempat mereka berkiprah.

Ini sangat menonjol di sektor kehutanan ketika sistem negara yang tersentralisir mengendalikan akses ke sumber-sumber. Di bawah Undang-Undang Kehutanan Dasar No. 5/1967, negara – yaitu Departemen Kehutanan dan lembaga-lembaga lainnya – menguasai akses ke keuntungan-keuntungan via sistem pemberian lisensi

---

<sup>2</sup> Untuk diskusi mengenai fenomena ini, lihat C. Barr 1998, 2002; Robison dan Rosser 1998, 2002; MacIntyre 1994.

(McCarthy 2000). Sebagaimana sudah diketahui dengan baik, aktor-aktor yang mempunyai akses ke para pembuat keputusan kunci dalam rezim, misalnya seorang pejabat militer tertinggi atau kroni-kroni presiden, mendapatkan izin-izin konsesi hutan (HPH) yang dilegalisir. Mengingat hubungan erat antara politik-birokrat yang menguasai akses dan aktor-aktor korporat yang menambang hutan-hutan, selama operasi-operasi lapangan pembatasan-pembatasan legal yang menyangkut kekuasaan negara atas akses hutan itu tetap paling penting untuk mendapatkan akses. Paralel dengan aturan-aturan legal, ada seperangkat peraturan yang sudah mapan tetapi tidak tertulis menyangkut bagaimana keuntungan-keuntungan dari akses sumber dibagi dalam proses mendapatkan berbagai lisensi dan izin, dalam menggarap daerah-daerah hutan, dalam mengangkut kayu-kayu gelondongan ke hilir sungai, dan mengeksport kayu ke luar negeri.

Selama waktu itu Kalimantan Tengah menjadi, sebagaimana dijuluki oleh seorang akademisi lokal, 'dapur' dari sistem konsesi itu. Untuk membuka daerah bagi eksploitasi, sebuah pemetaan hutan negara (TGHK) mengklasifikasikan 75% dari areal daratan provinsi itu (20,2 juta hektare) sebagai 'kawasan hutan negara' dan sekitar 9 juta hektare dari areal ini sebagai 'hutan produksi'. Dengan mengabaikan hak-hak tanah ulayat di daerah-daerah itu, Departemen Kehutanan memberikan 108 HPH, masing-masing selama 20 tahun, untuk mengeksplorasi daerah-daerah itu. Menurut salah satu perkiraan, konsesi-konsesi yang beroperasi di daerah-daerah itu pada suatu saat memasok sekitar 40% dari suplai kayu gelondongan nasional setiap tahun (*Kompas* 18-6-2001).

Pada waktu itu perusahaan-perusahaan yang memegang hak eksploitasi kayu membayar biaya pemrosesan lisensi-lisensi dan izin-izin yang diperlukan serta pajak-pajak dan pungutan-pungutan formal yang harus dibayar untuk kayu legal. Bahkan andaikata mereka memproses izin-izin yang diperlukan, mereka masih harus melakukan pembayaran-pembayaran yang sudah dikenal luas pada polisi, militer, pejabat-pejabat kehutanan dan pemerintah daerah yang persetujuannya dibutuhkan demi kelulusan operasi-operasinya di lapangan atau sepanjang sungai ketika mereka mengangkut kayu itu ke pasar. Untuk memaksimalkan keuntungan, operator-operator kayu berusaha meminimalkan pajak-pajak dan pungutan-pungutan formal dan biaya mendapatkan izin-izin. Kebanyakan mereka mengurus kayu melebihi kuota legal mereka dan di daerah-daerah yang bersebelahan dengan

daerah legal mereka. Itu berarti mereka perlu mengangkut kayu itu ke hilir sungai melebihi jumlah yang diizinkan sebagaimana tertulis dalam dokumen.

Di bawah sistem konsesi, perusahaan-perusahaan dengan lisensi-lisensi konsesi HPH resmi sepanjang Sungai Barito biasanya menjalankan operasi-operasi terintegrasi yang mencakup daerah-daerah *logging* besar, mengangkut kayu ke hilir sungai, dan akhirnya mengeksport kayu olahan atau kayu lapis. Meskipun begitu, aktor yang memegang lisensi konsesi mungkin juga meng-subkontrakkan berbagai fungsi ke operator-operator lain. Paralel dengan sistem konsesi yang terintegrasi secara vertikal itu, aktor-aktor lain menjual jasa-jasa mereka pada konsesioneer lain, misalnya untuk mengirimkan kayu ke hilir sungai. Menurut sumber-sumber yang terlibat dalam operasi-operasi pengiriman ini, jika konsesioneer itu mempunyai dokumen lengkap untuk sesuatu pengiriman, mereka akan menggunakan 'tongkang' perusahaan. Tetapi jika pengiriman itu tidak mempunyai dokumen lengkap, mereka akan melimpahkan pengiriman itu pada jasa-jasa yang sudah dikenal dengan nama ekspedisi, seorang sub-kontraktor yang mengirimkan kayu ke hilir sungai. Rata-rata, ekspedisi hanya akan mendapatkan izin untuk sekitar 30% dari kayu yang mereka angkut. Mengingat besarnya pajak-pajak yang mereka hindari, masih tersisa banyak dana untuk melakukan pembayaran-pembayaran yang diperlukan untuk melewati sistem informal.<sup>3</sup>

Paralel dengan tatanan institusional mulai dari Jakarta ke bawah, sebagaimana telah saya uraikan di tempat lain (McCarthy 2006), selama Orde Baru sebuah jaringan pengurusan sumber beroperasi di pulau-pulau luar Jawa, yang menunjukkan pengaturan-pengaturan institusional primer yang khas dari daerah-daerah itu. Itu terdiri dari jaringan-jaringan pertukaran dan akomodasi yang mengatur diri sendiri, yang menentukan akses menuju dan pemanfaatan sumber-sumber lokal kunci, yang menjadi rintangan paling serius bagi operasi kebijaksanaan negara formal, setidaknya sebagaimana terlihat dalam dokumen-dokumen kebijaksanaan dan undang-undang. Logika dari sistem ini sudah jelas: dalam jangka panjang, para pembuat keputusan negara di Jakarta yang jauh itu telah mengembangkan aturan-aturan organisasional yang menyangkut domain lokal – khususnya sehubungan dengan hutan negara. Meskipun begitu, aturan-aturan itu

---

<sup>3</sup> Wawancara, Buntok, 24-7-2002.

tidak mampu mengakomodasi kepentingan-kepentingan berbagai aktor dan aneka situasi yang ditemukan di areal lokal (lihat Ostrom 1992). Kepentingan-kepentingan itu meliputi kebutuhan-kebutuhan ekstra-*budgeter* dari aktor-aktor politis lokal dan pejabat-pejabat untuk memelihara aparat negara lokal, untuk memelihara kesetiaan politis, dan untuk mencapai ambisi-ambisi ekonomis pribadi mereka. Tatanan negara juga tidak mampu memenuhi ambisi-ambisi para wiraswasta lokal yang dirugikan oleh peraturan-peraturan yang memberikan perlakuan istimewa pada mereka yang bisa mendapatkan izin eksploitasi hutan dari Jakarta yang jauh itu, maupun memenuhi tuntutan-tuntutan akan kesempatan-kesempatan kerja dan ekonomis bagi para penduduk desa yang dirugikan oleh sistem konsesi negara yang mengizinkan penebangan terhadap hutan-hutan adat dengan cara yang sangat tidak adil.

Di bawah sistem pengurusan sumber terlokalisir yang muncul ini, para wiraswasta lokal menangani operasi-operasi kayu quasi-legal, kadang-kadang dengan bekerja sama dengan para konsesioneer luar. Itu bisa mereka lakukan selama mereka patuh pada sistem timbal-balik yang melibatkan pemberian hadiah-hadiah ekstra-legal, pembayaran-pembayaran, dan dukungan politis serta pertukaran-pertukaran lain dengan para politisi lokal dan pejabat negara.

Sistem-sistem pengurusan itu berjalan di bawah mata buta para pejabat lokal yang setia pada rezim. Ketika sistem-sistem itu berjalan, mereka berkembang menjadi jaringan pertukaran dan akomodasi yang mencakup staf kehutanan, personil tentara, dan pejabat-pejabat lokal kunci lainnya, sementara juga menjangkau ke masyarakat yang lebih luas, yang meliputi kepala-kepala desa dan adat. Dalam banyak hal bos-bos lokal yang mempunyai akses ke modal dan kontak-kontak serta hubungan-hubungan kekerabatan dalam lembaga-lembaga negara, dengan agen-agen dari para operator konsesi yang tersentralisir, dan para pejabat polisi serta militer lokal, memainkan peranan kunci dalam pengaturan-pengaturan ini. Sementara sanksi-sanksi negara legal tidak akan diterapkan terhadap mereka yang mematuhi sistem pengaturan timbal-balik ini, domain legal dari negara dan orang-orang yang diberdayakan olehnya tetap sentral bagi sistem ini. Pejabat-pejabat dalam jaringan-jaringan ini memperoleh kekuasaan mereka dari kapasitas mereka untuk menerbitkan izin-izin, menegakkan peraturan-peraturan negara, dan menjatuhkan sanksi-sanksi negara. Sementara hal ini melibatkan kekuasaan negara,

pengaturan-pengaturan ini tidak kebetulan dengan negara. Dalam situasi-situasi pelik yang berkembang, sampai sejauh tertentu pengaturan-pengaturan institusional yang menyangkut akses ke sumber-sumber mencerminkan dan membiarkan gagasan-gagasan adat lokal tentang hak-hak, pola-pola pertukaran dan akomodasi klientelis, dan hukum-hukum negara dalam suatu matriks institusional yang berjalan secara saling tumpang tindih dan rumit di ketiga tatanan institusional itu (McCarthy 2006). Karena itu, sebagaimana diamati oleh Barbara Harris-White (2003) ketika mendiskusikan sistem-sistem serupa di India, batas-batas yang tepat dari negara tetap kabur. Dipandang dari sudut ini, negara tampak sebagai sebuah sistem atau seperangkat birokrasi 'yang mustahil disimpulkan secara analitis dan langsung' (Gupta 1995:392). Dengan demikian, kekuasaan aktor-aktor yang menduduki posisi-posisi dalam negara ada dalam kemampuan mereka untuk memanipulasi akses aktor-aktor lain ke pasar (lihat Reno 1995).

Itu menjadi sangat gamblang di Kalimantan Tengah selama tahun 1990-an, ketika Suharto memaksakan sebuah Proyek Pembangunan Lahan Gambut yang menjadi buah bibir itu. Karena mega-proyek ini bertujuan mengubah satu juta hektare hutan rawa gambut di Kalimantan Tengah bagian selatan untuk ditanami padi dan tanaman pangan lain, hal itu membuka jalan bagi penebangan hutan rawa gambut di Kalimantan Selatan bagian selatan. Dalam proses itu, pialang-pialang kayu yang mempunyai koneksi dengan perusahaan-perusahaan yang memegang izin untuk menebangi areal-areal tertentu akan memberikan uang muka pada para penebang kayu dalam bentuk makanan atau uang kas, atau membeli kayu itu secara langsung dari orang-orang desa yang menggarap areal-areal di sekitarnya. Setelah membeli kayu gelondongan itu, mereka akan menjualnya pada pabrik-pabrik pengolahan kayu yang dibuka di pinggir sungai-sungai besar, atau langsung ke Banjarmasin, pelabuhan utama bagi Kalimantan Tengah bagian selatan dan pusat pabrik-pabrik kayu olahan atau kayu lapis ekspor, dan menanggung keuntungan besar di sepanjang jalan. Sistem itu dioperasikan oleh para penyandang dana dari perusahaan-perusahaan kayu yang telah memberikan order pada para pialang dan wiraswasta lokal, yang mengorganisir pengiriman kayu gelondongan ke Banjarmasin atau lebih jauh lagi ke Surabaya dan Jakarta. Transaksi-transaksi itu dilakukan dengan berkolusi dengan staf kehutanan kabupaten dan provinsi, pejabat-pejabat militer lokal, polisi, dan staf pemerintah daerah lain. Pejabat-pejabat

itu menerima pembayaran-pembayaran ekstra-legal secara reguler. Itu berarti bahwa para penebang kayu menerima peringatan dini tentang penegakan hukum, dan kasus-kasus *illegal logging* 'diselesaikan' di warung-warung kopi lokal.<sup>4</sup>

Karena polisi masih di bawah Angkatan Bersenjata, ABRI menjadi lembaga terkemuka dalam proses-proses itu. Menurut seorang narasumber, komandan Korem menunjuk komandan Kodim untuk mengurus janji-janji mereka tentang besarnya uang yang harus mereka 'setorkan ke atas' dalam jajaran komando militer. Ini hanyalah salah satu cara tak resmi dengan mana militer memperoleh penghasilan tambahan. Di Kalimantan Tengah jauh sebelum otonomi daerah, para wiraswasta dan kepentingan-kepentingan kayu lokal yang mempunyai koneksi bagus dipertemukan di tingkat kabupaten dengan jaringan-jaringan negara Orde Baru.

### *Otonomi daerah*

Bahkan sebelum undang-undang yang menjadi kunci otonomi (UU No. 22/1999) diberlakukan, pemerintah kabupaten telah mendapatkan otoritas legal lebih besar di sektor kehutanan. Misalnya, mereka memegang kekuasaan untuk memberikan lisensi penebangan hutan skala kecil.<sup>5</sup> Di bawah otonomi daerah, kabupaten-kabupaten mendirikan dinas-dinas kehutanan yang bertanggung-jawab hanya pada bupati dan dinas-dinas itu sekarang beroperasi sesuai dengan perda-perda baru, dan bukan dengan petunjuk dari Departemen Kehutanan di Jakarta yang jauh itu. Perubahan-perubahan formal itu, dipadukan dengan kekuasaan kebijaksanaan yang diperoleh pemerintah kabupaten setelah otonomi daerah, berarti bahwa kabupaten-kabupaten mendapatkan kontrol *de facto* terhadap pelaksanaan kebijaksanaan sumber di kabupaten mereka. Sejak tahun 1999 pemerintah kabupaten di Kalimantan Tengah mulai menerbitkan lisensi-lisensi kayu hutan pada

---

<sup>4</sup> Tim Pemantauan Kawasan Konservasi Air Hitam, Kabupaten Barito Selatan, Kalimantan Tengah, lindungilah ekosistem air hitam dari ancaman Proyek Lahan Gambut (PLG) satu juta hektare di Kalimantan Tengah, laporan lapangan pemantauan kawasan konservasi air hitam di Kecamatan Dusun Hilir dan sekitarnya, 1997.

<sup>5</sup> Pada tahun 1999 sebuah inisiatif Departemen Kehutanan mendorong kelompok-kelompok komunitas untuk mendirikan koperasi-koperasi untuk mendapatkan Hak Pengusahaan Hutan Kemasyarakatan atau HPHKM, yang akan dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten. Sebuah peraturan pemerintah (No. 6/1999) juga menetapkan konsep Hak Pemungutan Hasil Hutan atau HPHH, yang memberi bupati kekuasaan untuk menerbitkan izin-izin bagi HPHH di areal-areal 'hutan produksi' dengan luas maksimum masing-masing 100 hektare.

orang-orang lokal yang beroperasi atas nama mereka sendiri atau atas nama sebuah kelompok komunitas yang diorganisir dalam sebuah koperasi atau 'kelompok tani'. Para wiraswata kabupaten juga mulai memformalkan operasi-operasi mereka dengan mendapatkan lisensi-lisensi yang lebih luas untuk pabrik-pabrik pengolahan kayu yang sebelum itu beroperasi di luar hukum.<sup>6</sup>

Di bawah sistem ini, Departemen Kehutanan Nasional kehilangan kapasitasnya untuk beroperasi sebagai sebuah lembaga yang terintegrasi secara vertikal dengan tanggung jawab teknis penuh atas hutan-hutan.<sup>7</sup> Dengan demikian, otonomi daerah melibatkan sebuah perubahan signifikan dalam tempat orang-orang yang ingin mendapatkan akses harus berinvestasi, membayar *fee* atau mengimbali sesuatu pelayanan. Yang mengecewakan Departemen Kehutanan, setelah tahun 1999 pejabat-pejabat kabupaten menjadi penjaga pintu gerbang penting yang menguasai akses ke sumber-sumber hutan yang ada di kabupaten mereka.<sup>8</sup>

Meskipun begitu, banyak izin masih bisa diperoleh dari lembaga pemerintah provinsi dan pusat, sambil memastikan agar desentralisasi mengarah pada diversifikasi kontrol atas akses ke areal-areal hutan dan pasar-pasar. Persaingan menjadi sengit antara lembaga-lembaga yang berlainan dan tingkat-tingkat pemerintah yang berlainan untuk menguasai akses, maupun antara aktor-aktor yang telah berinvestasi dalam hubungan-hubungan di tingkat tertentu.<sup>9</sup> Karena itu, negara berkurang kemampuannya untuk menjaga pretensi beroperasi sebagai aktor tunggal, karena ia sekarang tampil dengan cadar yang lebih plural (McCarthy 2004).

---

<sup>6</sup> Untuk uraian, lihat McCarthy (2001a, 2001b).

<sup>7</sup> Di bawah UU No. 22/1999 kantor kehutanan provinsi (kanwil) dihapuskan dan, setelah pemberlakuan otonomi daerah pada tahun 2001, dinas di tingkat kabupaten bertanggung-jawab terutama pada bupati. Sebab, sebagaimana dinyatakan oleh pasal 4 dari undang-undang baru tersebut, daerah-daerah yang otonom 'harus terlepas dari satu sama lain dan tidak mempunyai hierarki dengan satu sama lain' (UU no.22, Pasal 4). Karena dinas di tingkat kabupaten tidak lagi bertanggung-jawab pada dinas di tingkat provinsi, maka departemen sekarang harus mengandalkan dinas di tingkat untuk mencapai tujuan-tujuan mereka.

<sup>8</sup> Lihat McCarthy (2001a, 2001b).

<sup>9</sup> Lihat McCarthy (2004).

Di Kalimantan Tengah, Orde Baru dulu bertindak sebagai negara predator, yang menangguk uang pelicin besar-besaran dari hutan-hutan provinsi, menguras warisan masyarakat penduduk asli tanpa banyak memberikan kebutuhan-kebutuhan kolektif, khususnya di desa-desa yang terpencil.<sup>10</sup> Setelah runtuhnya otoritas Jakarta dalam hukum dan wacana publik, orang-orang pedesaan dan elit-elit kabupaten secara terbuka menggugat pengurusan hutan-hutan oleh aktor-aktor luar. Sekarang keanggotaan kelompok lokal, identitas sosial, dan identitas etnis menjadi lebih penting dalam menentukan siapa yang bisa secara legitim memperoleh akses ke sumber-sumber di domain lokal. Sudah lama masyarakat setempat tidak suka pada cara kepentingan-kepentingan luar – khususnya perusahaan-perusahaan kayu dan pertambangan yang dekat dengan rezim – menguras sumber-sumber tanpa menghormati properti adat mereka. Di desa-desa di seluruh provinsi, kemarahan pada bagaimana kepentingan-kepentingan luar telah menginjak-injak hak-hak properti adat, pada peranan para perantau dalam industri-industri pengurusan sumber, dan pada minimnya keuntungan yang dinikmati oleh orang-orang lokal pada muncul ke permukaan (ICG 2001b; McCarthy 2001a, 2001b). Dalam berbagai pertikaian di daerah-daerah terpencil, mereka yang mengklaim hak-hak adat menjalankan kontrol secara fisik atas areal-areal tertentu. Sentimen-sentimen putra daerah ini menggugat orang-orang luar yang mengeksploitasi sumber-sumber yang termasuk dalam klaim-klaim adat. Orang-orang desa menegaskan klaim-klaim adat atas sumber-sumber lokal dengan demonstrasi-demonstrasi, blokade jalan-jalan, dan ancaman kekerasan fisik serta menegaskan kontrol fisik atas akses ke sumber-sumber di daerah sekitar desa-desa, ladang-ladang, dan kebun-kebun hutan mereka.

Pada saat yang sama, elit-elit lokal memprotes cara aktor-aktor berbasis Jakarta melangkahi pemerintah daerah dalam mendapatkan izin-izin, dan fakta bahwa proses pengurusan sumber yang sangat menguntungkan itu terjadi tanpa

---

<sup>10</sup> Ini ditunjukkan oleh infrastruktur yang jelek di kabupaten baru Gunung Mas. Meskipun sumber-sumber kayu yang sangat luas di sini sudah dikuras selama puluhan tahun, negara belum juga mengembangkan fasilitas-fasilitas yang paling dasar sekalipun dalam komunikasi, angkutan, kesehatan, dan lain-lainnya. Pada tahun 2001, praktis semua desa tidak mempunyai listrik atau telepon, dan hanya ada jalan aspal tertutup sepanjang 23 kilometer di daerah yang keseluruhannya seluas 10.804 kilometer persegi itu (McCarthy 2001). Sebaliknya, salah satu tindakan pertama yang dilakukan oleh Kabupaten Gunung Mas adalah membangun sebuah jalan penghubung ke Ibukota Provinsi Palangkaraya.



memberikan dana yang memadai untuk pembangunan infrastruktur lokal, sementara tidak mengizinkan para wiraswasta lokal untuk memperoleh keuntungan cukup besar dari pengurusan sumber-sumber itu. Antipati terhadap orang-orang luar yang memegang posisi-posisi kunci dalam birokrasi daerah diterjemahkan ke dalam gerakan-gerakan untuk mempribumikan posisi-posisi kunci dalam birokrasi. Para politikus lokal menggunakan 'sentimen putra daerah' untuk melegitimasi keputusan-keputusan yang dipandang menguntungkan kepentingan-kepentingan lokal. Elit-elit kabupaten, yang merasa mereka belum pernah menikmati bagian yang adil dari pengurusan sumber selama Orde Baru, kini melihat telah tiba giliran mereka untuk menanggung keuntungan.<sup>11</sup>

Putra daerah yang dekat dengan pejabat atau yang memiliki sarana untuk mendapatkan dukungan mereka menjadi terkemuka, dengan menggunakan hubungan kekerabatan, desa, atau kontak-kontak lain dalam pemerintahan, saling membantu dan menawarkan uang untuk mendapatkan izin-izin eksploitasi skala kecil, izin-izin untuk mengangkut kayu, dan izin-izin pendirian pabrik penggergajian kayu. Peraturan-peraturan daerah dan kebijaksanaan-kebijaksanaan secara eksplisit maupun implisit menguntungkan orang-orang yang mempunyai status putra daerah dalam pemberian izin-izin eksploitasi formal.<sup>12</sup> Jika para pialang dan wiraswasta skala kecil itu bisa bekerja sama dengan kelompok-kelompok penduduk desa, dengan jalan membantu mereka mendirikan koperasi atau sekadar mendaftar nama-nama mereka dalam lamaran-lamaran permohonan izin, mereka bisa memproses konsesi-konsesi kayu skala kecil atas nama usaha-usaha kolektif desa.

Dengan terjadinya ledakan kemarahan dan tuntutan-tuntutan oleh para penduduk desa di hulu sungai yang menentang para konglomerat, muncullah sejumlah besar pertikaian antara para konsesioneer dan penduduk desa. Ketika para konsesioneer dan finansir luar menghadapi ancaman-ancaman yang semakin meningkat dari aktor-aktor lokal, karena adanya otonomi daerah itu, para konglomerat kayu sadar bahwa mereka perlu merundingkan kembali akses yang diperbaharui ke sumber-sumber. Setidak-tidaknya secara formal, mereka masih bisa mendapatkan izin-izin dengan cara lama, tetapi mendapatkan lisensi-lisensi

---

<sup>11</sup> Fenomena ini juga ditemukan di daerah-daerah lain di Kalimantan. Untuk contoh yang bagus lihat 'Rencana Menhutubun tidak Disetujui Wakil Rakyat Kutai' Suara Kaltim 20-11-2000.

<sup>12</sup> McCarthy 2001, lihat juga Peluso dan Harwell (2001).

eksploitasi lewat pemerintah pusat saja sekarang tidak cukup. Setelah memiliki kekuasaan yang lebih luas di bawah otonomi daerah, bupati-bupati yang asertif mulai menerbitkan izin-izin eksploitasi jangka pendek bagi kepentingan-kepentingan lokal di dalam areal-areal konsesi, yang biasanya dengan menganakemaskan putra daerah yang memiliki hubungan kekerabatan, atau ikatan-ikatan politis atau ekonomis, dari daerah yang sama.

Dengan cara-cara ini maupun lainnya, bupati-bupati bisa memberikan tekanan pada para konglomerat untuk merundingkan akses via pemerintahan kabupaten. Di Kalimantan Tengah, dengan bekerja sama dengan pengusaha-pengusaha lokal, banyak konsesioneer mulai berinvestasi dalam strategi-strategi pengurusan lain. Dengan memperluas sistem yang telah berjalan di zaman PLG, para konglomerat bekerja sama dengan para pengusaha dan pialang lokal, dengan dukungan informal dari bupati-bupati dan gubernur.<sup>13</sup> Misalnya, Djajanti, salah satu konglomerat kayu terbesar di Kalimantan Timur, mengizinkan perusahaan-perusahaan lokal memanen areal-areal konsesinya, menurut salah seorang komisionernya, 'dengan syarat mereka hanya menjual pada kami.'

'Kami memperhitungkan berapa biaya-biaya nanti andaikata kami menggarap sendiri areal-areal itu. Dan itulah yang kami bayarkan pada perusahaan-perusahaan yang sekarang menggarapnya,' kata Sudrajat. Sudrajat memutuskan untuk mengambil langkah ini karena hal itu lebih menguntungkan daripada harus adu panco melawan bupati. Dengan kekuasaan yang sekarang mereka miliki, sulit sekali untuk membuat bupati-bupati mau mundur (*Tempo* 46, 24-7-2001).

Konglomerat-konglomerat juga perlu merundingkan pajak-pajak dan pungutan-pungutan – resmi maupun tidak resmi – yang dipaksakan oleh pemerintah daerah (*Kompas* 16-8-2001). Sistem itu memiliki keuntungan secara besar-besaran meningkatkan pajak-pajak kabupaten (Pendapatan Asli Daerah) yang menguntungkan pemerintah daerah. Dengan adanya korupsi dan kolusi dalam bagaimana sistem itu dijalankan, secara tidak resmi sistem itu juga memperkaya

---

<sup>13</sup> Kepentingan-kepentingan kayu juga menyumbangkan sejumlah besar uang untuk Gubernur Kalimantan Tengah dalam pemilu terakhir (McCarthy 2001a, 2001b).

orang-orang yang menduduki posisi-posisi kunci dalam pemerintahan kabupaten.

Selain memasukkan elit-elit kabupaten dan struktur-struktur administratif ke dalam proses-proses akses sumber, para wiraswasta dan perusahaan-perusahaan luar juga berusaha mengintegrasikan aktor-aktor kunci pedesaan. Misalnya, mereka lebih suka beroperasi melalui seorang penduduk desa, sebuah koperasi lokal yang terdaftar pada pemerintah kabupaten, atau sebuah kelompok tani yang bisa memperoleh izin-izin operasi dari pemerintah kabupaten. Di Kalimantan Tengah, identitas etnis telah menjadi sangat penting: menjadi bagian dari desa, kelompok etnis, atau kelompok adat tertentu membuat seorang aktor sudah merasa mempunyai hak istimewa. Dengan beroperasi di belakang seseorang atau sebuah kelompok dengan status putra daerah, aktor-aktor luar bisa dengan mudah melegitimasi operasi-operasi mereka. Ini juga mempunyai keuntungan tambahan: dengan banyaknya orang desa yang direkrut ke dalam operasi-operasi kayu hutan, entah dengan satu atau lain cara, banyak orang memperoleh keuntungan di bawah sistem ini, dan hal ini cenderung mampu meredam banyak konflik 'vertikal' yang bermunculan. Di sejumlah kasus, orang-orang desa individual bekerja sebagai kedok para konsesioneer, dengan mengoperasikan koperasi-koperasi di desa-desa areal tanpa melibatkan sesama penduduk desa atau memberikan kompensasi yang memadai untuk mengeksploitasi hak-hak adat mereka. Konflik-konflik antara perusahaan-perusahaan dengan orang-orang desa seringkali digeser menjadi antara orang-orang desa yang terlibat dalam penebangan kayu dalam wilayah adat mereka dengan mereka yang merasa tidak diikuti-sertakan.<sup>14</sup> Jika aktivitas-aktivitas ekstra-legal dimasukkan, aktor-aktor di belakang izin itu melindungi nama baik mereka dan menghindari risiko sanksi-sanksi legal. Jika aktor di belakang izin itu adalah seorang pejabat, orang yang memiliki beberapa izin, seorang konsesioneer luar, atau orang yang mungkin ingin menyembunyikan rentang operasi-operasi mereka, strategi itu membantu menghindari mata-mata yang ingin tahu.

Sistem itu menyodorkan keuntungan ekonomis lain. Lembaga-lembaga pemerintah menemui kesulitan untuk secara efektif memajaki operasi-operasi *logging* informal yang tidak mempunyai kantor dan secara formal tidak terdaftar sebagai perusahaan. Tim-tim *logging* desa, atau mereka yang bertindak atas nama komunitas-

---

<sup>14</sup> Wawancara, Dinas Koperasi, Kapuas, 27-4-2004.

komunitas, tidak membayar pajak-pajak pemerintah pusat (misalnya PSDH).<sup>15</sup> Meskipun begitu, karena kayu mereka tidak mempunyai dokumentasi resmi yang diperlukan untuk dibawa ke pasar, mereka akan terpaksa menjualnya pada pembeli pertama yang sudah ada, biasanya 'bos-bos' seperti pemilik pabrik penggergajian kayu kecil atau kolektor kayu gelondongan. Meskipun operator-operator ini mungkin bisa mendapatkan dokumen-dokumen yang akan memungkinkan mereka mengangkut kayu dalam kabupaten, mereka tidak mempunyai dokumentasi yang diperlukan untuk memasarkan kayu itu ke luar areal. Karena kayu tanpa status legal penuh mempunyai harga yang rendah, para konglomerat yang bisa menggunakan izin-izin produksi yang diperoleh dari pemerintah pusat untuk menjadikan kayu itu legal, bisa membeli kayu itu dengan harga murah dari penduduk desa yang miskin, dan menanggung keuntungan besar dari transaksi itu. Lebih jauh lagi, dengan adanya saling pengertian yang sudah lama atas pemanenan kayu di dalam areal-areal konsesi, para konsesioneer menghadapi kesulitan untuk memenuhi target-target produksi mereka.<sup>16</sup> Dengan jalan mensubkontrakkan tim-tim desa ke areal-areal sekitar mereka, para konsesioneer bisa menghindari kesan ilegalitas, mengakses sumber-sumber kayu lain yang termasuk dalam hak-hak adat, dan pada saat yang sama mengkooptasi para penduduk desa. Karena itu, penduduk desa tetap berada dalam posisi yang lemah setelah otonomi daerah. Bahkan andaikata mereka bisa memperoleh modal untuk mendapatkan izin-izin eksploitasi hutan dari pemerintah kabupaten, mereka perlu mendapatkan izin eksploitasi atau izin pengangkutan, dan biaya-biaya ini secara kumulatif berada di luar jangkauan aktor-aktor desa dan pialang-pialang kecil-kecilan. Para pialang lokal dan penduduk desa tidak memiliki modal yang diperlukan untuk menggunakan mesin-mesin berat, mengelola pabrik penggergajian, atau mendapatkan izin-izin yang dibutuhkan untuk mengangkut kayu ke pasar.<sup>17</sup> Penduduk desa bisa menebang areal-areal desa di bawah izin-izin eksploitasi yang diberikan oleh pemerintah kabupaten atas

---

<sup>15</sup> Wawancara, Dispenda, Kuala Kapuas, 27-4-2004.

<sup>16</sup> Kumpul Eddy Hermanto 2004. [Makalah yang tidak diterbitkan].

<sup>17</sup> Bahkan di bawah otonomi daerah, orang-orang yang ingin mendapatkan izin yang diperlukan membutuhkan modal yang lumayan besar. Pada tahun 2002 rekomendasi untuk sebuah izin HPHH (secara tidak resmi) menuntut biaya 10 juta rupiah. Selain itu, investasi-investasi lain juga dibutuhkan, misalnya untuk membayar foto udara dan survei-survei lapangan.

nama penduduk desa individual atau koperasi-koperasi yang didirikan atas nama kelompok-kelompok tani. Namun *logging* ini terjadi di bawah koordinasi para pialang yang didanai dari luar, atau atas nama para konsesioneer. Bahkan setelah desentralisasi, pihak yang paling besar menanggung keuntungan adalah tetap orang-orang yang memegang kendali atas modal dan izin-izin yang memungkinkan mereka mengambil kayu melalui sendi sambungan kunci di *commodity train* (rantai komoditas) di mana nilai ditambahkan (Zerner 2000).

Kita bisa melihat bahwa perubahan-perubahan ini mempengaruhi operasi ekspedisi yang disebutkan di bagian depan. Mulai tahun 2000 Sungai Barito menjadi tempat yang tidak aman. Dengan adanya sekitar 30 geng perompak sungai yang beroperasi sepanjang sungai itu, pengiriman kayu menghadapi bahaya nyata, yaitu pembajakan. Pada saat yang sama lembaga-lembaga pemerintah bersaing secara lebih ekstensif untuk menanggung keuntungan dari sistem itu. Mulai tahun 2004 ada 480 pos dari Puruk Cauh sampai ke Banjarmasin. Berbagai lembaga negara, termasuk Polsek, Koramil, Kehutanan, dispenda, pos-pos desa, dan Polisi Sungai, polisi pelabuhan, dan angkatan laut mengelola pos-pos itu untuk memungut 'pajak' atas kayu yang lewat.<sup>18</sup>

Dihadapkan pada lingkungan usaha yang tidak menentu itu, yang berkepentingan itu berpendapat bahwa lebih mudah mengerahkan orang-orang kuat lokal untuk mengorganisir operasi-operasi hulu. Perusahaan-perusahaan kayu sekarang secara ekstensif menggunakan ekspedisi yang bisa menjamin kedatangan kayu di hilir, yang melibatkan pembagian laba untuk memperkecil risiko.

Aktor-aktor yang mengelola operasi-operasi itu membutuhkan keterampilan-keterampilan dan ketegaran khusus, dan besarnya keuntungan tergantung pada bagaimana mereka menangani risiko-risiko itu. Ini mencakup usaha untuk mengatur semua pembayaran dan perundingan dengan berbagai areal administratif yang ditemukan sepanjang sungai. Besarnya uang yang terlibat tidak kecil: sebuah ekspedisi bisa memberikan ratusan juta rupiah pada kepala satuan-satuan keamanan di sebuah kabupaten pinggir sungai setiap kali ekspedisi itu lewat.<sup>19</sup> Alasan untuk

---

<sup>18</sup> Wawancara dengan seorang pialang kayu, Banjarmasin, 26-4-2004.

<sup>19</sup> Kompol Eddy Hermanto 2004. [Makalah yang tidak diterbitkan].

hal-hal itu sangat jelas: otoritas penegak hukum yang merasa tersinggung akibat tingkat pembayaran yang diterima, memiliki kapasitas untuk menyita pengiriman atau menahan pemimpin ekspedisi. Pemimpin-pemimpin pemerintahan kabupaten juga menangguk keuntungan besar dari ekspedisi. Mereka bisa menghentikan pengiriman, misalnya jika pembayaran tidak dilakukan. Dengan demikian pengiriman hanya bisa berjalan dengan persetujuan diam-diam dari para pemimpin kabupaten.

Selain itu, jika kayunya disita, bupati bisa mengatur sedemikian rupa agar kayu itu diproses menurut fiksi legal bahwa kayu itu tidak mempunyai pemilik dan 'melelangnya' kembali pada ekspedisi.<sup>20</sup> Kalau tidak, karena suatu pengiriman bisa hilang dirampas para pembajak atau menjadi korban pemerasan oleh kelompok preman pesaing, dibutuhkan pembayaran-pembayaran bagi preman pesaing yang bekerja di sepanjang sungai. Kadang-kadang pertikaian mengakibatkan korban jiwa, misalnya jika preman bersenjata yang melindungi suatu pengiriman terlibat dalam baku tembak dengan perompak-perompak sungai, atau polisi dan preman terlibat dalam baku tembak.

Karena kapasitas mereka dalam menjembatani ruang yang sangat menentukan dalam rantai komoditas ini, ekspedisi menimbun banyak uang. Mulai tahun 2002, selain bekerja untuk para konsesional dan pabrik-pabrik pengolahan kayu Banjarmasin, ekspedisi membawa kayu untuk para pialang *freelance* yang pergi ke hulu untuk mencari order. Lebih jauh lagi, ekspedisi bekerja sebagai wiraswasta tersendiri, mengawasi operasi-operasi kayu di hulu dan mengambil kayu dari puluhan pialang kayu lokal. Di puncak sistem ekspedisi, pengiriman bisa lebih dari 3 kilometer panjangnya (*Banjarmasin Post* 8-7-2002).

Risiko yang ada dalam sistem itu berarti bahwa hanya ekspedisi yang paling kuatlah yang bisa bertahan hidup. Pada tahun 1995, menurut seorang narasumber, ada sekitar enam aktor yang bekerja sebagai ekspedisi. Mulai tahun 2002, hanya empat tokoh kunci menghubungkan mata rantai antara para operator kayu dan pembeli lokal di hulu dengan pasar hilir di Banjarmasin, dan karenanya menjadi pemain-pemain kunci di sektor hutan untuk daerah itu. Sementara proses 'seleksi alam' ini berlangsung, pada tahun 2004 hanya ada dua orang yang masih berkiprah di sungai itu.

---

<sup>20</sup> Kompol Eddy Hermanto 2004. [Makalah yang tidak diterbitkan].

*Kekuasaan, masyarakat sipil, dan akuntabilitas di bawah otonomi daerah*

Ada masalah-masalah lain yang harus dipertimbangkan sehubungan dengan sistem ini, dan yang pertama menyangkut sifat kekuasaan di provinsi yang terpencil dan telah lama diabaikan ini. Di bawah otonomi daerah, pemerintah daerah mendapatkan kewenangan atas lisensi-lisensi dan izin-izin, sementara polisi tetap memiliki kekuasaan untuk menegakkan hukum. Pada saat yang sama, para wiraswasta, pialang, dan agen-agen dari para konglomerat yang berbasis Jakarta tetap memegang kendali atas proses-proses produksi lewat kontrol mereka atas modal dan akses ke pasar-pasar luar. Sementara roda-roda sistem ini diminyaki oleh serangkaian akomodasi dan imbalan di antara aktor-aktor, pengaturan-pengaturan ini bukanlah sekadar transaksi-transaksi sederhana antara aktor-aktor yang terlibat. Sementara sistem ini mampu terus berjalan dengan tingkat korupsi dan ilegalitas yang begitu tinggi, ia perlu melindungi dirinya sendiri dari penyelidikan yang tidak dikehendaki. Jika diekspos sampai di luar provinsi, itu bisa mengarah pada aktivitas-aktivitas penegakan hukum oleh aktor-aktor luar, atau tuntutan pembayaran sebagai imbalan untuk pura-pura tidak melihat. Dengan adanya kampanye nasional menentang *illegal logging*, mereka yang menghadapi risiko rugi paling besar dari *exposure* operasi-operasi mereka siap mengintimidasi atau melakukan tindakan kekerasan terhadap aktor-aktor yang bisa mengekspos. Karena itu, di Kalimantan Tengah kekuasaan sering diekspresikan secara telanjang.

Pada tahun 2002, ketika saya mengunjungi sebuah areal hulu yang memiliki sejumlah operasi kayu yang bekerja di luar hukum, para preman mengikuti gerakan-gerakan saya. Di situ seorang aktivis LSM menggambarkan bagaimana beberapa dari preman-preman itu pernah berusaha membunuhnya dengan jalan menabrak sepeda motornya sehingga terjungkal menghajar pepohonan di sebuah jalanan yang sepi. Meskipun bisa mencari tahu siapa yang akan menarik keuntungan dari hal itu dan bagaimana caranya, mengungkapkan koneksi-koneksi antara mode-mode kontrol sumber-sumber dan kekuasaan politis tidak selalu bagus untuk kesehatan atau karier kita sendiri.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Realita-realita ini juga tidak memungkinkan analisis tipe rantai komoditas yang diserukan oleh Ribot (1998), yang membuatnya sulit untuk mengkuantifikasikan pembagian keuntungan dari pengurusan sumber sebelum dan sesudah desentralisasi.

Para penduduk desa relatif tetap tidak diuntungkan dengan adanya desentralisasi. Namun sistem yang marak pada waktu ini mengarah pada distribusi keuntungan-keuntungan yang jauh lebih luas daripada sistem masa lalu yang tersentralisir. Ironisnya, distribusi keuntungan yang lebih luas ini juga mencakup agen-agen kunci daripada apa yang dianggap masyarakat sipil atau beradab itu. Ini menjadi nyata ketika seorang wartawan memberitahu saya bagaimana semua wartawan di ibukota provinsi, Palangkaraya, menerima pembayaran bulanan dari sebuah pabrik kayu besar agar tidak menyangkan aktivitas-aktivitas mereka. Ketika orang-orang desa membakar habis pabrik itu setelah pertikaian panjang yang berlarut-larut, pers lokal sama sekali tidak menyangkan kejadian itu.<sup>22</sup> Dalam sebuah perjalanan ke hulu, seorang wartawan lain memberitahu saya tentang serangkaian pelanggaran hukum dan aktivitas-aktivitas korup yang pernah ia temukan di daerah itu. Setelah dia pergi, wartawan-wartawan lain yang ikut hadir mengatakan bahwa dia adalah seorang 'wartawan tanpa surat kabar' – atau WTS, yang juga merupakan singkatan dari istilah Indonesia untuk pelacur. Wartawan *freelance* tadi berkeliling daerah sambil menunjukkan kartu persnya untuk menyangkan pelanggaran-pelanggaran hukum dan meminta uang pemerasan sebagai imbalan untuk tidak menyangkan beritanya. Menurut seorang wartawan, seorang operator kayu bisa menghadapi sampai 40 orang wartawan yang mendatangi kantornya, meminta uang 100.000 atau 200.000 rupiah sebagai imbalan untuk tidak menyangkan pelanggaran-pelanggarannya. Di salah satu kabupaten di pinggir sungai Barito, setiap kali seorang ekspedisi lewat, ekspedisi itu disodori daftar nama-nama wartawan yang perlu dibayar sebesar antara 300.000 sampai lima juta rupiah agar tidak melaporkan ekspedisi tersebut.<sup>23</sup>

Pejabat-pejabat kabupaten dan para wartawan juga mendiskusikan fenomena serupa di antara LSM-LSM, yang dengan bercanda mereka gambarkan sebagai 'Lembaga Suka Minta'. Dengan adanya ratusan LSM yang menjamur di akhir masa Orde Baru, banyak LSM di provinsi itu juga mengumpulkan informasi di daerah-daerah hulu, menarik uang dari orang-orang yang terlibat sebagai imbalan untuk tutup mulut.<sup>24</sup> Menurut seorang anggota DPRD yang diwawancarai di

---

<sup>22</sup> Wawancara, Palangkaraya 22-4-2004.

<sup>23</sup> Kompol Eddy Hermanto 2004. [Makalah yang tidak diterbitkan].

<sup>24</sup> Menurut para responden, hanya segelintir LSM dan wartawan di Palangkaraya yang bebas dari pengaruh-pengaruh korup ini.



Buntok, Ibukota Kabupaten Barito Selatan, setiap kali sebuah pengiriman kayu melewati Buntok, beberapa LSM menerima pembayaran.

LSM-LSM dan pers bisa dianggap sebagai protagonis kunci bagi masyarakat sipil modern. Meskipun begitu, bukannya bertindak sebagai pemegang obor bagi 'sebuah komunitas bermoral, sebuah tatanan politik yang legitim' (Khilnani 2001), banyak di antara aktor-aktor kunci dalam masyarakat sipil ini bertindak persis seperti kelompok *rent-seekers* yang lain. Dengan para wartawan dan LSM sering berada di kantong-kantong kepentingan komersial, sulit sekali untuk membayangkan pers membawakan peranan yang kritis. Ada juga kendala-kendala bagi pengembangan yang sehat daripada apa yang oleh Habermas (1992) disebut 'ruang publik' – ketika opini publik yang dibentuk melalui diskusi bebas dalam pers menerangi dan mengendalikan aktivitas-aktivitas negara.

Jika desentralisasi demokratis adalah tentang upaya melimpahkan kekuasaan ke aktor-aktor bawah yang bisa dipertanggungjawabkan (Agrawal dan Ribot 1999), kita bisa memahami hasil-hasil dari bagaimana hubungan-hubungan akuntabilitas mencakup pemerintah daerah. Sungguh, mekanisme-mekanisme utama bagi akuntabilitas sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 22/1999 dan 25/1999 bekerja terutama melalui anggota-anggota DPRD hasil pemilu yang mempunyai kapasitas untuk meminta pertanggungjawaban dari eksekutif.<sup>25</sup> Asumsinya yang mendasar adalah bahwa legislatif akan menggunakan mekanisme-mekanisme yang ada di tangannya untuk mengawasi dan menghukum pejabat-pejabat pemerintah – termasuk kepala daerah – yang bertindak menyimpang. Tetapi dengan hanya penghubung yang lemah antara anggota-anggota DPRD dengan konstituensi mereka melalui sistem pemilihan yang dirancang dengan buruk. Menurut anggota-anggota DPRD yang diwawancarai dalam penelitian ini, kolusi antara wakil-wakil yang terpilih dengan pejabat eksekutif, yang di bawah UU Tahun 1999 masih dipilih oleh legislatif, telah mendistorsi jalannya mekanisme-mekanisme akuntabilitas.

---

<sup>25</sup> UU No. 22 berbicara tentang 'peranan DPRD dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga pemantau dalam implementasi otonomi daerah', dan DPRD dimaksudkan untuk memantau dan meningkatkan kinerja pemerintah. Misalnya, kepala daerah bertanggung jawab pada DPRD (lihat UU No. 22, pasal 44 dan 45), dan DPRD mempunyai wewenang untuk menolak laporan pertanggungjawaban kepala daerah dan bahkan memecat kepala daerah (UU No. 22, pasal 3).

Masalah-masalah itu menjadi sangat menonjol di dua momen kunci setiap tahun. Untuk menopang pemantauan perilaku eksekutif dan dengan demikian menopang kinerja pemerintah, undang-undang desentralisasi Indonesia memberi DPRD kekuasaan untuk menolak laporan pertanggungjawaban tahunan kepala daerah. Dalam teori, jika laporan itu tidak diterima, kepala daerah bisa dipaksa turun tahta.<sup>26</sup> Menurut sejumlah sumber dari Kalimantan Tengah, para bupati membayar uang pada anggota-anggota DPRD untuk menjamin agar laporan pertanggungjawaban mereka diterima. Dalam sistem timbal-balik yang mendominasi politik kabupaten itu, laporan pertanggungjawaban menjadi tuas untuk memeras bisnis dan konsesi-konsesi lain dari seorang kepala daerah, dengan jalan anggota-anggota DPRD menolak meloloskan laporan pertanggungjawaban sebelum tercapai kesepakatan bagaimana proyek-proyek kabupaten akan dibagi-bagi.<sup>27</sup> Kesepakatan-kesepakatan yang mahal juga mempengaruhi penyusunan RAPBD. Ketua DPRD, kepala daerah, sekretaris daerah (sekda), dan ketua-ketua faksi dalam DPRD, adalah pemain-pemain kunci dalam menyusun RAPBD, dengan jalan mendapatkan proyek-proyek yang bernilai jutaan rupiah. Sebagai imbalan atas persetujuan mereka, anggota-anggota DPRD mendapatkan proyek-proyek dan uang yang dialokasikan untuk *lobbying*.<sup>28</sup>

Menurut seorang anggota DPRD yang kecewa dan yang diwawancarai pada tahun 2004, karier di DPRD telah menjadi obyek akumulasi tujuan-tujuan personal dan politis. Kandidat legislatif harus berinvestasi dalam partai untuk menjadi kandidat, dan sekali seorang kandidat terpilih, ia harus mencari uang untuk partai untuk mendukung pemilihan kembali.<sup>29</sup> Untuk itu mereka perlu mendapatkan banyak proyek. Karena itu, 'orang-orang sangat kecewa pada para politikus; mereka menganggap politikus hanya memikirkan kepentingan mereka sendiri'. Mengingat kekuasaan dominan eksekutif dalam proses-proses kebijaksanaan dan cara praktik-

---

<sup>26</sup> Pada akhir 2004 UU No. 32/2004 menarik kembali kekuasaan yang dimiliki oleh DPRD untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah dengan cara itu.

<sup>27</sup> Wawancara, 11-8-2002. Wawancara anggota DPRD, Palangkaraya, 24-4-2004.

<sup>28</sup> Wawancara dengan fungsionaris DPRD, Kapuas 27-4-2004.

<sup>29</sup> Di bawah sistem pemilihan ini, kedudukan seorang kandidat di daftar calon menentukan kemungkinan mendapatkan kursi di DPRD. Kandidat-kandidat yang gagal mendapatkan kursi biasanya mengkluhkan adanya praktek-praktik kolusif yang menentukan kedudukan yang diberikan oleh partai pada mereka dalam daftar calon jadi.

praktik kolusif telah mengorupsi DPRD, aspirasi-aspirasi masyarakat gagal diajukan oleh DPRD. Tidaklah mengherankan jika penduduk desa tidak menaruh banyak harapan dan, menurut seorang anggota DPRD, mereka tidak tertarik untuk bertemu dengan anggota-anggota DPRD yang mengunjungi konstituensi-konstituensi mereka.<sup>30</sup>

Anggota-anggota DPRD juga terlibat dalam perdagangan kayu, dengan memanfaatkan status mereka dalam jaringan-jaringan imbalan dan akomodasi yang mencakup eksekutif untuk memberikan operasi-operasi yang bebas dari penegakan hukum. Anggota-anggota DPRD memberikan rekomendasi-rekomendasi agar kayu bisa lewat kabupaten mereka atau mendukung pernyataan-pernyataan dari kepentingan-kepentingan kayu atas nama DPRD. Secara lebih langsung, diperkirakan lebih dari 60 anggota DPRD di Kalimantan Tengah terlibat secara langsung dalam usaha-usaha kayu.<sup>31</sup> Ini menunjuk pada realita bahwa mekanisme-mekanisme formal partisipasi dan keterwakilan publik sedikit sekali menyerupai partisipasi dan keterwakilan yang sebenarnya dalam menetapkan siapa saja yang mendapatkan akses menuju sumber-sumber dan bagaimana mereka melakukan hal itu.

### *Pasca-otonomi: perubahan-perubahan sesudah tahun 2002*

Sejak tahun 2000, terjadi dua perubahan penting yang memberikan konsekuensi-konsekuensi berjangkauan panjang sesudah tahun 2002. Pertama, pada bulan Juli 2002 Abdurrahman Wahid memisahkan polisi dari angkatan bersenjata, sebuah keputusan yang diberlakukan sejak 1 Januari 2001 (ICG 2001b).<sup>32</sup> Sebelum restrukturisasi militer itu, militer dan polisi diintegrasikan ke dalam satu unit komando. Karena militer menjadi pucuk kepemimpinannya, 'polisi bisa

---

<sup>30</sup> Wawancara dengan fungsionaris DPRD, Kapuas 27-4-2004; Wawancara dengan anggota DPRD, Palangkaraya 24-4-2004; Wawancara dengan karyawan LSM, Palangkaraya 23-4-2004. Meskipun begitu, dengan tidak adanya transparansi, sulit untuk mengetahui kesepakatan-kesepakatan politis yang dilakukan, bagaimana proyek-proyek dibagi-bagi, dan berapa besar biaya yang diperlukan agar laporan pertanggungjawaban bisa lolos di legislatif.

<sup>31</sup> Kompo Eddy Hermanto 2004. [Makalah yang tidak diterbitkan].

<sup>32</sup> Keputusan itu diformalkan dengan penerbitan undang-undang polisi baru dalam Januari 2002. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

ditanggunggi oleh ABRI, dan karenanya mereka tidak begitu berani'.<sup>33</sup> Setelah reformasi itu polisi bertanggung-jawab langsung pada presiden di bawah seorang kepala polisi. Kapolda sekarang mempunyai pangkat brigadir jenderal, sementara danrem tetap kolonel, sehingga komandan polisi daerah mempunyai pangkat lebih tinggi. Meskipun begitu, sebagaimana militer, polisi tetap kekurangan dana dan, menurut sebuah laporan, hanya mendapatkan 30% dari anggaran operasional mereka dari pemerintah. Pada saat yang sama, pemerintah pusat tidak mengambil langkah-langkah untuk meningkatkan akuntabilitas dalam jajaran kepolisian, dan – terlepas dari adanya otonomi daerah – tidak ada sarana-sarana formal untuk membuat jajaran kepolisian sampai ke bawah akuntabel terhadap populasi lokal.<sup>34</sup> Memang, kapolda tetap akuntabel ke atas terhadap pemerintah pusat. Karena kapolda bisa dipindah jika Jakarta tidak puas dengan kinerjanya, ia tetap dalam posisi tunduk pada gubernur, wakil Jakarta di daerah. Meskipun begitu, dengan dukungan Gubernur Jakarta pernah menunjuk kembali orang yang sama pada posisi itu bahkan sampai tiga kali, yang mengisyaratkan bahwa gubernur dan kapolda telah mencapai kesepakatan-kesepakatan yang saling menguntungkan. Karena itu, selama kapolda menyelaraskan keputusan-keputusan dengan gubernur, kapolda bisa beroperasi atas namanya di luar jaringan hubungan-hubungan akuntabilitas kabupaten.<sup>35</sup>

Pada tahun 2000, Muspida yang mencakup kepala daerah, dandim dan kapolda –dengan lembaga kehutanan yang menangani masalah-masalah operasional – biasa mengkoordinasikan kebijaksanaan kabupaten maupun distribusi pendapatan di antara lembaga-lembaga. Pada waktu itu, mengingat kedudukan istimewa militer dalam sejarah, sejumlah perusahaan kayu masih beroperasi di daerah itu di bawah perlindungan militer (McCarthy 2001a, 2001b).<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Wawancara, Pejabat Kehutanan, Kuala Barito 25-4-2004. Dalam hierarki regional, komandan militer daerah (dandim) adalah seorang kolonel dengan golongan kepangkatan lebih tinggi (ruang c) daripada komandan polisi daerah (kapolda), yang kolonel dengan golongan kepangkatan ruang g.

<sup>34</sup> USINDO *open forum challenges to police reform in Indonesia*, disampaikan oleh Adrianus Meliala, dosen di Universitas Indonesia, 26 September 2002, Washington, D.C. <http://www.usindo.org/Briefs/Police%20Reform.htm>

<sup>35</sup> Wawancara, Palangkaraya 22-4-2004.

<sup>36</sup> Terutama Muspida (Musyawarah Pimpinan Daerah) di tingkat kabupaten, tetapi juga Muspika di tingkat kecamatan.

Setelah tahun 2002, dengan menggunakan kekuasaan baru mereka, polisi mulai bekerja secara lebih otonom dari komando militer maupun sipil kabupaten. Sebagai lembaga teknis yang menyangkut hutan-hutan, lembaga-lembaga kehutanan telah lama bersaing dengan polisi untuk mengendalikan penegakan hukum di sektor kehutanan. Sementara pejabat-pejabat kehutanan memegang kekuasaan untuk menyidik, mereka perlu melaporkan pelanggaran-pelanggaran hukum kehutanan kepada polisi, yang bertanggung jawab memproses kasus itu sampai ke pengadilan.<sup>37</sup> Dengan bersenjatakan kewenangan yang diperluas itu, sekarang polisi semakin sering turun ke bawah untuk menyita kayu tanpa melibatkan lembaga-lembaga kehutanan kabupaten. Meskipun lembaga-lembaga kehutanan kabupaten tetap menjadi pengendali utama atas izin-izin dan lisensi-lisensi, tak banyak yang bisa dilakukan oleh pemerintah kabupaten. Karena lembaga-lembaga kehutanan kabupaten – dan pemerintah kabupaten yang lebih luas – menganggap polisi menggerogoti otoritas mereka berikut pendapatan yang bisa diperoleh dari penerapan otoritas itu, kecemburuan meningkat di antara polisi dan lembaga-lembaga lain, termasuk militer dan lembaga-lembaga kehutanan kabupaten.

Perubahan kedua terjadi ketika pemerintahan Megawati mulai memperkuat kembali kontrol Jakarta atas provinsi-provinsi yang jauh. Menanggapi perebutan kontrol atas sumber-sumber hutan, pemerintah nasional bertindak untuk menegaskan kembali kontrol vertikal dengan sebuah peraturan pemerintah kunci yang secara efektif merintangangi rezim-rezim kayu hutan kabupaten. Pada bulan Juli 2002 pemerintah pusat mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 34/2002 tentang sektor kehutanan. Sebelum itu, otoritas departemen kehutanan telah dipecah-pecah. Dengan adanya pergulatan politis yang terjadi di pusat, undang-undang yang menyangkut pemanfaatan sumber dan otonomi daerah tetap tidak terkoordinasi, inkonsisten, dan kontradiktif.<sup>38</sup> Selama itu terjadi pertikaian-

---

<sup>37</sup> Menurut undang-undang pidana (UU No. 81/1981), polisi memegang kekuasaan penyidikan sebagai penyidik tunggal. Meskipun begitu, undang-undang kehutanan (misalnya UU No. 41/1999) memberi para pejabat kehutanan kekuasaan penyidikan atas masalah-masalah yang menyangkut kehutanan. Bidang-bidang hukum ini sudah lama menjadi bidang persaingan institusional antara polisi dengan pejabat-pejabat kehutanan.

<sup>38</sup> Pada Januari 1999 sebuah peraturan pemerintah (No. 6/1999) menetapkan konsep Hak Pemungutan Hasil Hutan (HPHH), yang memberi bupati kekuasaan untuk menerbitkan izin-izin HPHH di areal-areal 'hutan produksi' dengan luas maksimum 100 hektare. Pada 13 November 1999, Departemen Kehutanan yang baru berusaha membalik implementasi kebijaksanaan itu. Pada tahun 2000 sebuah

perlawanan serius dalam kabupaten-kabupaten dan di antara pejabat provinsi dengan pusat atas mengambil keputusan mengenai sumber-sumber alam. Akhirnya Departemen Kehutanan menarik kembali kontrol atas sistem perizinan, lisensi pengangkutan kayu, dan penarikan pajak-pajak atas aktivitas-aktivitas kehutanan, sehingga secara efektif membatasi kewenangan kabupaten hanya pada pemberian izin eksploitasi 100 hektare dan menaikkan pajak-pajak kabupaten di sektor itu.<sup>39</sup> Meskipun pemerintah pusat tidak langsung mencabut peraturan-peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan baru itu, bupati-bupati yang meneruskan kebijaksanaan-kebijaksanaan lama menghadapi sanksi-sanksi hukum.

Dengan adanya kampanye nasional menentang *illegal logging*, polisi mulai mengambil langkah-langkah penegakan hukum yang juga mengincar konsumsi publik yang bagus sekali. Serbuan-serbuan polisi dipusatkan pada pabrik-pabrik penggergajian dan pengiriman-pengiriman kayu skala kecil yang dikelola oleh para wiraswasta dan pialang lokal, juga operasi-operasi kayu besar dan beberapa ekspedisi yang beroperasi tanpa dokumen-dokumen legal. Lama-lama polisi dan pengadilan mulai bertindak secara agresif dalam memerangi *illegal logging*, yang mengarah pada kontrol efektif atas sektor kehutanan. Pejabat-pejabat kabupaten yang terlibat dalam mengatur rezim-rezim kabupaten dihadapkan dengan penahanan-penahanan oleh polisi karena melanggar hukum nasional. Dalam sebuah kasus yang terkenal, pada tahun 2003 kepala lembaga kehutanan, bupati, dan ketua DPRD Kabupaten Barito Utara dikenai tuduhan memberikan dokumen-dokumen pengangkutan pada sebuah ekspedisi yang menampung kayu tanpa surat-surat. Mereka dituduh mengeluarkan dokumen-dokumen itu dalam sebuah

---

keputusan menteri yang lain (Kepmenhut No. 051/Kpts/2000) sekali lagi memberi pemerintah daerah kekuasaan untuk mengalokasikan lisensi-lisensi konsesi. Kemudian Kepmenhut No. 541/Kpts-II/2002 menunda keputusan yang lebih awal tadi. Akhirnya, pada tahun 2002, dengan diberlakukannya peraturan pemerintah yang lebih mengikat (No. 34/2002) Departemen Kehutanan mulai berhasil mengendalikan kewenangan kabupaten-kabupaten untuk memberikan lisensi-lisensi konsesi, tetapi beberapa kabupaten sudah terlanjur memberikan lisensi IPIIK baru seluas 10.000 hektare di wilayah mereka

<sup>39</sup> Pembatasan-pembatasan yang paling keras yang diperkenalkan oleh Peraturan Pemerintah No. 34/2002 adalah bahwa kabupaten hanya bisa mengeluarkan izin sampai maksimum 20m<sup>2</sup>; pada saat yang sama, lembaga kehutanan provinsi memperketat prosedur-prosedur pengangkutan kayu, sehingga menarik kembali izin-izin pengangkutan kayu. Wawancara-wawancara di Kapuas selama 2004 mengungkapkan bahwa, secara keseluruhan, perubahan-perubahan itu menghentikan kabupaten-kabupaten yang secara independen menerbitkan izin-izin baru dan membuat operasi-operasi kayu hutan menjadi tidak ekonomis bagi para pengusaha lokal.

keputusan kabupaten yang bertentangan dengan hukum kehutanan nasional, yang menyatakan bahwa kayu-kayu tanpa dokumen harus disita dan dilelang. Gosip provinsi menyatakan bahwa kasus itu melibatkan persaingan politis dan perasaan tak senang menyangkut pembagian keuntungan dengan aktor-aktor lain. Sementara itu, dua orang pejabat senior di kabupaten sebelah dihadapkan pada tuduhan-tuduhan pelelangan kayu secara fiktif, dan wakil kepala lembaga kehutanan di sebuah kabupaten ketiga juga dihadapkan pada berbagai tuduhan (*Banjarmasin Post* 3-3-2004).

Tetapi terlepas dari langkah penindakan itu, menurut seorang pejabat kehutanan di Sungai Barito, jika kayu lewat dengan membawa 'bendera kapolda', tidak ada orang yang berani menyentuhnya. 'Polisi bisa menahan kami', katanya, 'tapi mereka tidak bisa mengusik kayu-kayu itu'.<sup>40</sup> Menurut sejumlah sumber, seorang pialang yang dekat dengan kapolda sekarang menjadi penjaga pintu gerbang utama di provinsi itu. Hanya sindikat-sindikat kayu yang terjalin dan memberikan pembayaran pada pialang itu dan dengan restu sang kapolda itulah yang masih bisa terus beroperasi. Hal itu mengarah pada jaringan 'seleksi alam' yang lain, dan aktor-aktor yang tidak mempunyai hubungan kerja yang bagus dengan sang penjaga pintu gerbang, atau tidak mampu melakukan pembayaran yang cepat dan memadai, akan menghadapi sanksi-sanksi hukum.<sup>41</sup>

Perkembangan-perkembangan itu mengarah pada beberapa perubahan di lapangan. Sebelum itu, dengan adanya persaingan antara polisi dan lembaga-lembaga kehutanan, penegakan hukum sama sekali tidak bisa diramalkan. Tetapi sekarang, pengurusan kayu menjadi jauh lebih mudah dan 'lebih mudah dikelola' bagi segelintir sindikat yang sekarang bisa beroperasi. Kedua, birokrasi kabupaten tidak lagi bisa menjamin akses ke sumber-sumber seperti di masa lalu. Dengan adanya banyak lisensi kayu skala kecil (HPHF) mulai habis masa berlakunya, banyak operator skala kecil kabupaten mendapatkan bahwa mereka tidak lagi bisa merundingkan izin-izin baru. Ketiga, setelah adanya Peraturan Pemerintah No. 34/2002, sebagaimana sebelum otonomi daerah, izin-izin harus diproses di tingkat provinsi dan di Jakarta.<sup>42</sup> Hal itu meningkatkan ketergantungan operator-operator

---

<sup>40</sup> Wawancara, Pejabat Kehutanan, Kuala Barito 25-4-2004.

<sup>41</sup> Wawancara dengan wartawan, Palangkaraya, 22-4-2004.

<sup>42</sup> Wawancara dengan asisten dua bupati, Kantor Bupati, 25-4-2004.

lokal pada aktor-aktor yang bisa memproses izin-izin (HPH dengan lisensi-lisensi sah) atau menjamin pengeluaran kayu dari hutan. Keempat, karena kabupaten tidak lagi dapat menjalankan peraturan-peraturan daerah, sejumlah praktik administratif untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dan mencuci kayu tidak lagi dapat digunakan.<sup>43</sup> Karena itu, pendapatan kabupaten dari sektor kehutanan merosot. Dan lebih jauh lagi otonomi daerah di sektor kehutanan juga mengalami pasang surut.

### *Kesimpulan-kesimpulan*

Di bawah Orde Baru, klik-klik para pengusaha-politikus, dan mitra-mitra kapitalis kroni mereka yang mempunyai akses ke tingkat tertinggi rezim itu bisa mengerahkan kekuasaan besar yang mencakup kesempatan-kesempatan pendanaan dan bisnis di tempat-tempat yang jauh. Misalnya, para aktor yang terlibat dalam jaringan kekuasaan di Jakarta bisa mengerjakan konsesi-konsesi untuk diri mereka sendiri, dengan mengurus semua urusan hulu sendiri. Dengan demikian, mereka bisa mengandalkan struktur-struktur komando dan kontrol yang terintegrasi secara vertikal dan yang ada dalam lembaga-lembaga negara seperti Departemen Dalam Negeri, Departemen Kehutanan, dan Militer, yang puncaknya ada di lingkaran yang paling dekat dengan Suharto. Integrasi vertikal ini, bersama-sama dengan usia panjang rezim itu serta hadiah-hadiah yang disodorkan pada mereka yang

---

<sup>43</sup> Misalnya, sebelum Peraturan Pemerintah No. 34/2002, kabupaten mempunyai paling sedikit dua hari untuk menangani kayu. Kayu yang tidak mempunyai izin-izin yang dibutuhkan bisa 'ditangkap' dan diproses sesuai dengan sebuah fiksi legal yang menyatakan bahwa kayu itu tidak mempunyai pemilik. Kayu itu kemudian 'dilelang' dan dijual, dan jika aktor di belakang pengiriman kayu itu dapat merundingkan urusan ini, kayunya akan dijual kembali pada mereka. Karena pemerintah kemudian mengeluarkan dokumen resmi, kayu itu (yang disebut 'kayu temuan') kemudian mempunyai status legal. Sebagai alternatif, jika si aktor tidak dapat merundingkan urusan itu di muka, kayu itu akan disita (disebut 'kayu tangkapan'). Meskipun orang yang melakukan pengiriman itu akan dicantumkan dalam berita acara, setelah *lobbying* secukupnya dengan pemerintah kabupaten, kayu itu bisa dilepaskan pada pemiliknya, dan dokumen-dokumen legal akan dikeluarkan setelah pajak-pajak kabupaten dan (mungkin) pusat dibayar. Biasanya proses hukumnya tidak akan dilanjutkan akibat 'tidak ada bukti'. Kadang-kadang jika memang ada kasus yang dibawa ke pengadilan, pelanggarnya biasanya diperintahkan untuk membayar PSDII tanpa dijatuhi sanksi-sanksi pidana. Meskipun metode-metode ini mendatangkan pendapatan, akibatnya metode-metode itu mencuci kayu yang tidak mempunyai dokumen yang diwajibkan. Setelah Peraturan Pemerintah No. 34/2002, 'kayu temuan' praktis lenyap, sementara 'kayu tangkapan' tetap ada jika aktor yang bersangkutan tidak dapat melakukan pembayaran dengan cepat dan memadai, atau mengamankan operasi-operasi mereka via sindikat-sindik kayu yang dominan.



tetap setia pada sistem, memberikan koherensi korporat dan otonomi pada Orde Baru, yang dianggap ciri khas negara-negara berkembang (bandingkan Evans 1995).

Pada saat yang sama, ada cara-cara kontrol sumber lokal yang sudah cukup mapan. Sebagaimana ditunjukkan dengan contoh proyek PLG di Kalimantan Tengah, hubungan-hubungan timbal-balik antara para pejabat tingkat kabupaten dan lembaga-lembaga penegakan hukum, para wiraswasta, pialang dan orang-orang kuat membentuk suatu sistem akses dan kontrol sumber yang 'terdesentralisasi'. Dalam memfasilitas pengurusan sumber-sumber hutan dari daerah dan pengakutannya ke pasar-pasar yang dikendalikan oleh para penyandang dana dan kepentingan korporat di Jakarta yang jauh itu, mode kontrol sumber 'desentralisasi' ini menyelaraskan diri dengan mode sentralisasinya.<sup>44</sup>

Setelah pemberlakuan undang-undang desentralisasi yang penting itu (UU No. 22/1999), persaingan dan konflik politis atas kebijaksanaan merongrong ikatan-ikatan horizontal negara di Jakarta. Pada saat yang sama, undang-undang desentralisasi memangkas koneksi-koneksi vertikal dalam negara (McCarthy 2004). Antara tahun 1999 dan 2002 pemerintah-pemerintah kabupaten dibebaskan dari struktur komando dan kontrol yang sebelum itu memaksa mereka (pada tingkat-tingkat yang berlainan) untuk bertanggung jawab ke atas di bawah rezim lama. Pengaturan-pengaturan institusional dalam negara menjadi terfragmentasi dan diperebutkan, yang mengurangi kapasitas pusat untuk menetapkan aturan-aturan dan menegakkannya.

Meskipun begitu, terlepas dari perubahan-perubahan yang terkesan drastis dalam sistem sesudah tahun 1998, ada banyak kontinuitas dalam mode-mode akses dan kontrol sumber. Desentralisasi politis sekadar mengatur kembali cara-cara yang 'terdesentralisasi' dalam mengatur produksi dan membiarkan cara-cara itu marak. Dengan kelompok-kelompok aktor lebih besar yang terlibat dalam produksi dan menikmati keuntungan-keuntungan, rute-rute akses mula-mula menjadi lebih beraneka ragam.

---

<sup>44</sup> Lihat Obidzinski (2003) untuk analisis yang lebih luas mengenai bagaimana mode pengurusan sumber ini sudah lama sekali berjalan di daerah lain di Kalimantan.

Untuk menghindari risiko dan kerepotan dalam mengelola sebuah bisnis di bawah kondisi-kondisi yang sulit diramalkan, semakin banyak penyandang dana dan kepentingan-kepentingan bisnis luar yang mensubkontrakkan sebagian dari operasi-operasi mereka pada para pialang, penyandang dana, dan wiraswasta lokal. Dengan makin pentingnya identitas etnis, mereka cenderung berasal dari putra daerah sendiri, atau aktor-aktor yang bisa melibatkan putra daerah untuk mengatur izin-izin atau operasi-operasi di desa-desa dan memuluskan hubungan-hubungan dengan para elit kabupaten. Lama-kelamaan orang-orang kuat lokal yang bisa membantu menjamin operasi-operasi lapangan dari para konglomerat hilir menjadi lebih menonjol, bahkan mendominasi pengangkutan kayu keluar daerah. Orang-orang itu memperoleh peranan kunci sebagai perantara antara para pialang kecil, wiraswasta dan penebang kayu di hulu dengan para penyandang dana dan industrialis hilir. Lama-kelamaan hal ini mengarah pada sentralisasi lokal terhadap kontrol dan distribusi keuntungan di seputar orang-orang kuat ini. Ironisnya, desentralisasi telah mengakibatkan sentralisasi lokal terhadap simpul kunci ini dalam penguasaan sumber ini, suatu proses yang menjadi semakin menonjol sesudah tahun 2002.

Serangkaian perubahan dalam struktur otoritas negara mulai mempengaruhi sistem itu sejak tahun 2001. Dengan menguatnya status dan kedudukan institusional polisi, kapolda menjadi lebih berkuasa. Ini memungkinkan polisi kabupaten beroperasi di bawah kontrol pusat di luar jaringan hubungan-hubungan akuntabilitas kabupaten. Ketika pemerintah nasional mendesakkan penegakan hukum yang lebih keras terhadap *illegal logging*, polisi mulai menjalankan hukum melawan aktor-aktor kabupaten dan provinsi yang terlibat dalam sektor itu. Tetapi ada kekecualian-kekecualian: segelintir sindikat yang mempunyai hubungan – via penjaga pintu gerbang rahasia – dengan komando polisi provinsi masih terus beroperasi. Pada saat yang sama, dengan adanya transisi menuju kepresidenan Megawati, pemerintah pusat ingin memuluskan pengaturan-pengaturan institusional negara yang terfragmentasi dan diperebutkan itu. Dengan apa yang dinyatakan sebagai tujuan menghidupkan kembali negara kesatuan, pemerintah mulai menangani beberapa masalah yang terlanjur menggerogoti kemampuan pemerintah pusat untuk menegakkan aturan-aturan. Dalam konteks itu, pemerintah memberlakukan sebuah peraturan pemerintah kunci yang menegaskan kembali peranan departemen kehutanan. Hal itu mengisyaratkan berakhirnya otoritas kabupaten atas izin-izin kehutanan. Karena itu, sistem untuk menguras sumber-sumber hutan itu menjadi

lebih tersentralisasi. Perubahan-perubahan itu menandai pemapanan kembali sistem yang terintegrasi secara vertikal, di mana para penyandang dana dan kepentingan kayu bisa mengharapkan prediktabilitas yang lebih besar.

Selama periode 1998-2004, aktor-aktor lokal menghadapi situasi yang berubah-ubah. Para wiraswasta, pialang, pemegang lisensi, dan pemilik pabrik penggergajian kayu yang berjaya di zaman PI.G terpaksa menghadapi gelombang perubahan-perubahan hukum, ekonomis, dan personil jika mereka ingin tetap makmur. Setelah otonomi daerah, perubahan dalam politik dan ekonomi mempengaruhi situasi personal dari pejabat yang duduk di lembaga-lembaga sektor publik. Restrukturisasi lembaga-lembaga kabupaten dan provinsi, perubahan-perubahan dalam kepemimpinan, dan munculnya kabupaten-kabupaten baru dibarengi dengan mobilitas yang tinggi di sektor publik dan perubahan-perubahan dalam otoritas dan kekuasaan relatif lembaga-lembaga militer, kehutanan, kabupaten, dan polisi. Hal itu mengarah pada proses 'seleksi alami', di mana hanya yang paling kuat dan paling cekatan mampu bertahan hidup. Aktor-aktor yang bisa menyesuaikan diri, misalnya orang-orang kuat lokal kunci, perlu menggunakan aneka macam aset untuk melindungi diri dari setiap perubahan khusus dalam konstelasi legal-politis.

Bahkan andaikata logika tindakan negara telah digero-goti dalam proses mengimplementasikan pembaharuan-pembaharuan desentralisasi yang jalannya acak-acakan itu, negara tetap penting. Dalam wacana publik, aplikasi kekuasaan negara masih perlu dilegitimasi melalui hukum. Namun pada waktu itu sistem hukumnya saling bertentangan. Karena itu, lembaga-lembaga negara di berbagai tingkat pemerintahan mengandalkan wilayah-wilayah hukum yang berlainan dalam kerangka hukum yang inkonsisten dan berubah-ubah dengan sangat cepat itu. Di sini legalitas pertama-tama merupakan masalah interpretasi dan perspektif, yang (sebagaimana biasanya) dibentuk demi tujuan-tujuan institusional dan personal. Arti sebuah hukum diwarnai oleh interpretasi-interpretasi yang senantiasa bergeser dan diperdebatkan tentang peraturan-peraturan negara di antara lembaga-lembaga yang saling bersaing dalam sebuah birokrasi yang tak lagi terintegrasi secara vertikal.

Jaringan-jaringan yang dilokalisasi dari hubungan-hubungan kekuasaan yang khas pada daerah-daerah terutama mengatur akses dan pemanfaatan sumber-sumber. Negara lokal dalam hubungan-hubungannya yang senantiasa berubah-

ubah dengan otoritas negara provinsi dan pusat tetap lebih diutamakan daripada jaringan-jaringan itu. Yang terpenting, hal itu karena orang-orang yang memiliki kapasitas untuk menggunakan kekuasaan negara secara lokal harus memainkan peranan-peranan terkemuka dalam jaringan-jaringan timbal-balik dan akomodasi itu. Meskipun begitu, karena pengaturan-pengaturan institusional itu bersifat informal, mereka paling baik dianggap tidak koinciden dengan maupun tergantung pada negara lokal.

Di luar masalah interpretasi hukum, lembaga negara – misalnya pemerintah kabupaten, Departemen Kehutanan, atau polisi – perlu memaksakan interpretasinya sendiri di lapangan. Sebuah undang-undang bisa digunakan – melalui ancaman atau penerapan kekuasaan legal oleh sebuah lembaga penegakan hukum negara – untuk memeras uang, untuk memaksakan suatu akomodasi, untuk membuat sesuatu menjadi tidak ekonomis, atau untuk menghentikannya sama sekali. Hal itu tergantung pada siapa memegang otoritas atau kapasitas untuk menerbitkan, mendapatkan atau memanipulasi dokumen-dokumen, dan siapa yang mempunyai kemauan atau kemampuan untuk menegakkan peraturan-peraturan pada suatu waktu tertentu, dan kapan, mengapa, dan bagaimana mereka memilih untuk melakukan hal ini. Aplikasi-aplikasi kekuasaan di lapangan secara efektif mengatur kapasitas para aktor untuk mengurus sumber-sumber dari sistem. Dengan menggunakan kekuasaan itu, aktor-aktor negara dengan berbagai cara mengendalikan akses aktor-aktor lain ke pasar, sampai berbagai tingkat yang berlainan mengakumulasi penghasilan dan memperkaya diri mereka sendiri dalam proses itu.

Mula-mula pemerintah kabupaten menentukan peraturan-peraturan daerah yang secara kreatif digunakan sistem hukum yang diciptakan oleh pusat. Di waktu otonomi daerah tengah marak-maraknya, para wiraswasta dan pialang kabupaten yang berposisi bagus berimprovisasi dalam kerangka kerja yang disediakan oleh aturan-aturan itu dan bagaimana aturan-aturan itu diterapkan, sehingga memperoleh keuntungan besar-besaran. Kontrol *de facto* desa-desa atas wilayah di sekitarnya di lapangan berarti bahwa, untuk pertama kalinya setelah sekian puluh tahun berlalu, para konglomerat dan penyandang dana harus membayar desa-desa yang mengklaim hak-hak adat untuk mendapatkan akses ke sumber-sumber. Selain itu, pengembangan sistem izin yang memungkinkan orang-orang lokal untuk secara

sah menarik sumber-sumber memberi para aktor hulu kesempatan untuk memasarkan sumber-sumber kayu secara sah untuk pertama kalinya. Memang, keuntungan-keuntungan itu tidak secara adil didistribusikan di antara penduduk desa, dan kaum miskin pedesaan tetap melarat. Meskipun begitu, alokasi izin-izin pada aktor-aktor lokal, dipadukan dengan kontrol *de facto* para penduduk desa atas daerah di sekitar mereka memperkuat posisi tawar-menawar penduduk desa, sehingga memberikan sumbangan pada pembagian keuntungan secara lebih luas. Hal itu meningkatkan nilai relatif yang diperoleh orang-orang lokal dari penambangan hutan-hutan mereka. Bagi penduduk desa, para wiraswasta dan pejabat kabupaten, legitimasi atau ilegitimasi sistem pengurusan sumber tergantung pada kapasitasnya untuk mendistribusikan keuntungan, dan bukan pada sesuatu gagasan abstrak tentang akuntabilitas atau legalitas negara. Di sini aktivitas-aktivitas politis, legal, atau fisik para aktor difokuskan pada usaha memastikan agar partisipasi mereka sendiri dalam sistem klientelis untuk mendistribusikan keuntungan-keuntungan, dan bukan pada fungsi-fungsi penetapan kebijaksanaan formal pemerintah.

Seperti Orde Baru di masa lalu, pemerintah lokal dalam periode otonomi daerah sibuk menaikkan pendapatan dan menarik sebanyak mungkin keuntungan dari hutan-hutan karena alasan-alasan politis maupun lainnya, sementara mengabaikan batas-batas ekologis dari hutan-hutan Kalimantan Tengah. Sayangnya, pembaharuan-pembaharuan otonomi daerah juga gagal menetapkan hak-hak pengguna lokal dengan cara yang berkesinambungan (lihat Ribot dan Peluso 2002:163). Karena itu, dengan adanya perubahan-perubahan dalam hukum-hukum negara sejak tahun 2002, resentralisasi menghapuskan rezim-rezim kabupaten ini dan kapasitas orang-orang lokal untuk menanggung keuntungan. Undang-undang desentralisasi baru (UU No. 32 dan 33/2004) lebih jauh lagi mempertegas arah ini. Musim panen otonomi daerah berakhir sudah.

### *Ungkapan terima kasih*

Terima kasih yang setulus-tulusnya pada semua orang yang telah banyak membantu saya dalam menggarap tulisan ini di Kalimantan Tengah. Karena alasan-alasan yang sudah jelas, dengan sedih saya tidak bisa menyebutkan nama-nama Anda.

Terima kasih pada para responden atas komentar-komentar mereka mengenai proyek 'merenegosiasikan batas-batas: politik lokal di Indonesia pasca-Suharto' yang disponsori oleh KITLV. Penelitian pertama dilaksanakan di Kalimantan Tengah untuk Australian Centre for International Agricultural Research (ACIAR), yang mendanai proyek penelitian untuk Centre for International Forestry Research (CIFOR), yang prihatin pada evolusi dan dampak desentralisasi pembuatan kebijaksanaan mengenai hutan dan sektor-sektor lain. Saya melakukan penelitian lebih lanjut di Kalimantan Tengah dengan dana *fellowship* dari Van Vollenhoven Institute, Leiden University, selama 2001-2003, dan akhirnya untuk proyek 'merenegosiasikan batas-batas: politik lokal di Indonesia pasca-Suharto' yang disponsori oleh KITLV. Artikel ini ditulis dengan hibah Australian Research Council di Asia Research Centre, Murdoch University.

\*\*\*

# Deregulasi Tata Niaga Timah dan Pembuatan Negara Bayangan Lokal: Studi Kasus Bangka

Erwiza Erman

## *Pendahuluan*

Apakah timah bisa berenang sendiri ke Singapura? Ini adalah pertanyaan gusar wartawan lokal, *Bangka Pos* mengenai rumitnya masalah penyelundupan pasir timah Bangka ke Singapura. Pasir timah Bangka yang dikenal dengan “kopi Bangka”<sup>1</sup> ini diperdagangkan dengan cara selundupan, meningkat khususnya sejak deregulasi tata niaga pasir timah dicabut, dan larangan ekspornya diberlakukan oleh Menteri Perdagangan dan Industri, Rini Soewandi pada awal Juni 2002. Timah boleh diekspor dalam bentuk yang sudah dicairkan atau timah batangan yang nilainya jauh lebih menguntungkan untuk Pendapatan Asli Daerah dan pebisnis. Walaupun demikian, penyelundupan pasir timah tak pernah berhenti. Mafia ini sulit dicegah pemerintah sampai kini.

Deregulasi tata niaga timah yang mengikuti pelaksanaan otonomi daerah Januari 2001, menandai babak baru dalam sejarah pengelolaan pertambangan timah Indonesia. Respons daerah begitu cepat dan radikal dalam proses peralihan kekuasaan dari pusat ke daerah dalam pengelolaan timah dan dalam mencari sumber-sumber pendapatan daerah. Otonomi daerah ternyata menimbulkan konflik baru yang pada dasarnya merupakan pertentangan bisnis dan kekuasaan daripada pertentangan budaya atau politik. Konflik mengenai uang dan kekuasaan yang merupakan hasil otonomi daerah nyatanya adalah konflik bisnis.

---

<sup>1</sup> “Kopi Bangka” adalah istilah yang disepakati oleh mafia perdagangan pasir timah Bangka di Singapura. Jika kapal-kapal yang membawa “kopi Bangka” tiba di Singapura, maka tanpa banyak perintah, penadah kopi Bangka yang seringkali bertindak kreditor (kebanyakan orang Cina) bagi penambangan timah rakyat di Bangka langsung mengurusnya. (Wawancara dengan penyelundup BY, 7-6-2004).

Artikel ini mencoba melihat cara-cara di dalam masa peralihan kekuasaan dari rezim timah yang lama ke yang baru dan bagaimana praktik-praktik bisnis timah di bawah kontrol pemerintah daerah? Sejauh mana bisnis itu memberikan keuntungan untuk perekonomian penduduk Bangka di era otonomi daerah tersebut? Apakah bisnis penambangan timah di era desentralisasi ini akan mendekatkan negara ke masyarakat, sebagaimana diharapkan dalam program otonomi daerah? Lalu mengapa terjadi mafia penyelundupan timah, mengapa sulit dicegah? Sejauh mana aktor-aktor negara di tingkat lokal terlibat di dalam mafia itu? Apakah itu merupakan kemunculan sebuah negara bayangan?

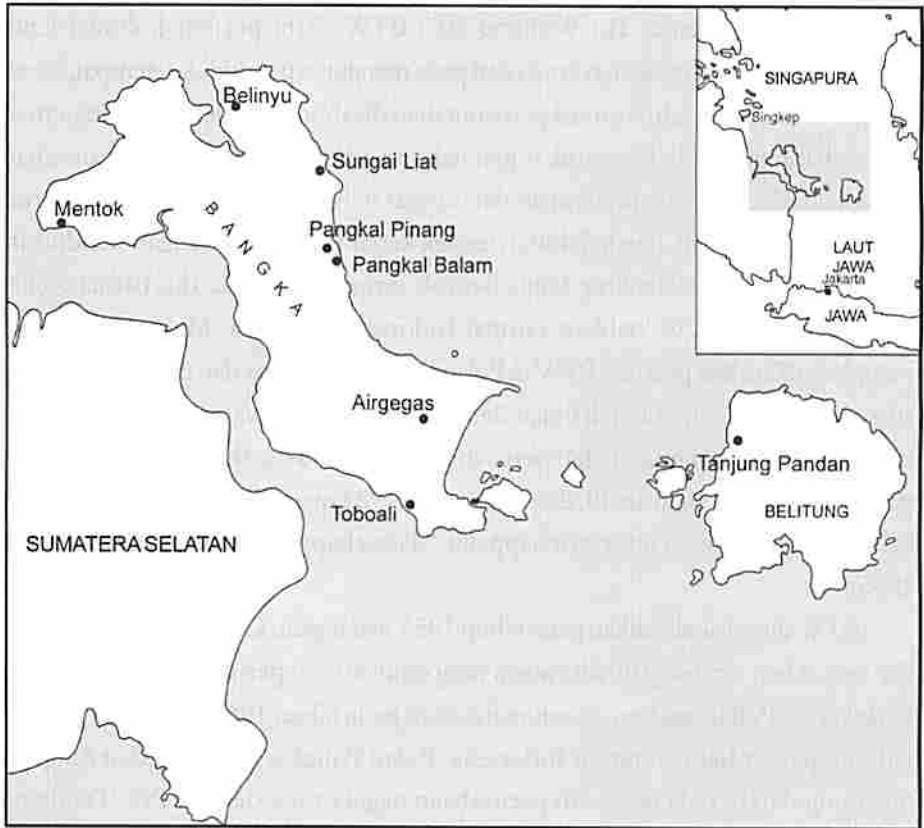
Menambang timah bukanlah pekerjaan yang sukar dan *njelimet*. Dalam bentuknya yang sederhana, mulai dengan menggunakan alat sebuah dulang, kemudian dengan nonmekanik sampai dengan menggunakan mesin 20 PK dan kapal keruk yang beroperasi di lepas pantai. Setelah timah digali apakah dengan menggunakan alat sederhana, cangkul atau eskavator untuk mengangkat tanah, kemudian dicuci apakah dengan sistem dulang di sungai atau dengan mesin semprot. Pasir-pasir timah akan berpisah dengan tanah. Pembuangannya atau disebut *tailing*, air yang bercampur lumpur kekuning-kuningan mengalir ke sungai-sungai Bangka yang begitu penting untuk konsumsi dan keperluan sehari-hari penduduk serta untuk merendam lada. Jika tambang berlokasi di pinggir pantai, risikonya juga akan mengeruhkan air laut. Dalam diskusi-diskusi berikutnya, akan dilihat bagaimana *tailing* telah membawa berbagai konflik horizontal dan vertikal masyarakat dan pemerintah di Bangka.

### *Rezim penambangan timah lama*

Monopolistik dan sentralistik dalam sistem perdagangan dan pengelolaan timah yang dimulai pada masa VOC, pemerintah kolonial Belanda dan dilanjutkan oleh pemerintah Indonesia (Orde Lama dan Orde Baru) telah mewarnai sejarah panjang penambangan timah Indonesia di Bangka. Keuntungan-keuntungan yang diperoleh mengalir ke pusat, baik ke negeri Belanda, Batavia atau Jakarta. Sistem pengelolaan seperti ini telah menempatkan elit pemerintah dan masyarakat lokal dalam posisi yang kurang menguntungkan, kecuali dalam hal pembangunan berbagai fasilitas.

Dilihat dari sejarahnya, deposit timah di Bangka ditemukan pada awal abad ke-





Peta 7. Bangka Belitung

18. Sejak itu perdagangannya dimonopoli oleh VOC melalui kontrak perjanjian dengan Sultan Palembang yang menguasai daerah Bangka (Vos 1993). Meskipun penambangannya dilakukan oleh kongsi-kongsi Cina, akan tetapi mereka tidak berhak menjual timah ke pihak lain, selain kepada pemerintah kolonial Belanda. Pengelolaan penambangan timah berada di bawah kendali negara sejak tahun 1819 yang kemudian disebut dengan Banka Tin Winning atau BTW. Para pejabat kolonial lebih memprioritaskan pengelolaan timah dari pada mengurus penduduk setempat, sebab sampai tahun 1918, administrasi pemerintahan digabung saja dengan manajemen penambangan timah. Pengembangan wilayah administratif dan pemerintahan Bangka berhubungan erat dengan dan sangat bergantung pada perluasan areal penambangan timah, dan kehadiran tenaga kerjanya. Perkembangan penduduk, pembangunan infrastruktur lebih banyak tergantung pada disebabkan oleh perkembangan BTW, bahkan sampai Indonesia merdeka. Makanya tidaklah mengherankan, bila peranan BTW di Pulau Bangka lebih kuat dari pada pemerintah, situasi yang sama dijumlah di Pulau Belitung. Perbedaannya adalah bahwa timah di Pulau Belitung dikuasai oleh perusahaan timah swasta, Billiton Maatschappij pada pertengahan abad ke-19, dan sejak tahun 1923 menjadi perusahaan patungan yang dikenal dengan Gemeenschappelijk Maatschappij Billiton (GMB) (Erman 1995).

BTW dinasionalisasikan pada tahun 1953, sedangkan GMB pada tahun 1957, dan kemudian tambang timah swasta yang dimiliki oleh perusahaan SITEM yang berlokasi di Pulau Singkep dinasionalisasikan pada tahun 1960. Sejak saat itu pula wilayah penambangan timah Indonesia, Pulau Bangka, Belitung, dan Singkep digabung dan berada di bawah perusahaan negara yang disebut PN. Tambang Timah. Pemerintah Indonesia – baik masa Orde Lama maupun Orde Baru– mengikuti kebijaksanaan mineral pemerintah kolonial yang menganggap timah seperti halnya batu bara dan minyak sebagai komoditi strategis yang harus diawasi oleh negara baik dalam hal eksploitasinya maupun perdagangannya (Erman 1994).

Selama masa Orde Baru, pemerintah telah melakukan reorganisasi dan restrukturalisasi perusahaan-perusahaan negara untuk menjadi lebih efisien dan bebas dari korupsi. Reorganisasi dan restrukturalisasi perusahaan-perusahaan negara dilakukan selama *boom* minyak (1973-1981) dan awal kejatuhan harga minyak (1982-1985) (Pangestu 1996:67-96; Robison and Hadiz 2004:9). Kebijakan reorganisasi ini menjadi bagian dari perubahan-perubahan ekonomi Orde Baru,

demikian pembangunan. Dalam sektor pertambangan timah, reorganisasi akhir adalah pada tahun 1976 yang telah mengubah struktur dari PN. Tambang Timah Indonesia menjadi Perusahaan Terbatas atau PT Tambang Timah (Persero). Reorganisasi ini dimaksudkan untuk membersihkan korupsi di perusahaan timah lama dan secara finansial perusahaan diharapkan menjadi independen dari pada masa sebelumnya. Pada waktu yang sama, pemerintah Orde Baru dengan bantuan militer memperketat kontrolnya. Selain reorganisasi perusahaan, pemerintah Orde Baru juga menawarkan penanaman modal asing melalui *joint-venture*. Pada tahun 1973, the Australian Kajuara Mining Company bergabung dengan PN Timah, mendirikan PT Koba Tin, yang sahamnya terdiri dari 75% milik swasta Australia dan 25% milik PN Tambang Timah. PT Tambang Timah sebagai perusahaan tunggal memproduksi 10% dari produksi timah dunia pada tahun 1983, terbesar di dunia.<sup>2</sup>

Pada periode kejatuhan harga minyak (1982-1985), dan pada waktu pemerintah tidak memiliki dana mensubsidi perusahaan-perusahaan negara, ada kebijakan baru, yakni untuk melakukan privatisasi. Di perusahaan pertambangan batu bara, privatisasi ditandai dengan dibukanya wilayah Kalimantan untuk perusahaan-perusahaan swasta asing dan domestik di bawah kontrak kerja yang dilakukan per generasi. PT Tambang Timah Indonesia juga melakukan hal yang sama, dengan cara mengadakan kontrak dengan pihak swasta untuk melakukan penambangan di daerah-daerah yang kurang produktif dan untuk tambang-tambang kecil, dan produksinya diserahkan kepada perusahaan induk. Tambang ini disebut Tambang Kontrak Karya atau Tambang Karya (TKK). Pada tahun 1985, ada 152 Tambang Karya yang beroperasi di bawah kontrak PT Tambang Timah, 87 darinya terletak di Pulau Bangka (Tambang Timah 1986:8). Kontraktornya sebagian besar Cina dan separuh dari produksi tambang negara datang dari TKK. Sebagian produksi ini diselundupkan ke Singapura. Perkiraan kasar menyebutkan 3.000-5.000 ton timah konsentrat sampai ke Singapura setiap

---

<sup>2</sup> Privatisasi dalam eksploitasi penambangan timah mengingatkan kita pada kebijaksanaan kolonial Belanda. Di dalam cara yang hampir sama, B'W memberikan lokasi-lokasi tambang yang kurang menguntungkan kepada pihak swasta, terutama kepada para pengusaha Cina, akan tetapi pemasaran tetap di tangan pemerintah atau B'W (Somers Heidhues 1992:209).

tahun dari tambang ini pada akhir tahun 1970-an dan awal 1980-an (Baldwin 1983:176). Sebuah sumber informasi dari Tambang Timah menuduh para pendulang timah rakyat yang cenderung melakukan selundupan timah itu. Menurut perhitungan bahwa Tambang Karya ini memproduksi 26 sampai 32 % dari total produksi timah dari tahun 1983 sampai 1986 dengan menggunakan teknik penambangan semprot. Tanah-tanah yang sudah digali dengan eskavator kemudian disemprot dengan mesin penyemprot untuk memisahkan timah dari tanah. Manipulasi dalam angka-angka produksi atau dalam penyewaan alat-alat penambangan oleh PT Tambang Timah memberikan ruang gerak bagi karyawannya untuk melakukan manipulasi (Somers Heidhues 1992:228).

Meskipun berkali-kali pemerintah Orde Baru melakukan reorganisasi dan liberalisasi dalam pengelolaan penambangan timah demi pembangunan, akan tetapi anggapan bahwa timah seperti halnya batu bara dan minyak, tetap sebagai komoditi strategis yang penambangan dan perdagangannya diawasi oleh negara. Kontrol Jakarta atas komoditi ini sangat kuat. Sebagaimana juga dengan tambang-tambang negara yang lain, PT Tambang Timah menggunakan militer untuk memproteksi areal penambangan, melarang penduduk menambang timah, menyimpannya di rumah, meskipun hanya 1 kg timah, dan apalagi memperdagangkannya ke luar Pulau Bangka. Hukuman penjara akan langsung dijatuhkan bagi siapa yang melanggar aturan ini.<sup>3</sup> Penembakan massal penduduk kampung yang ditangkap militer karena menyelundupkan timah di dekat Kota Jebus oleh militer, merupakan sejarah yang masih tersembunyi sampai kini. Aturan ketat pemerintahan Orde Baru ini membuat rakyat takut berurusan dengan aparat atau hanya menjadi penonton bisnis timah yang dilakukan oleh perusahaan PT Tambang Timah. Hukum yang berlaku -baik hukum resmi maupun tidak resmi seperti sikap keras aparat polisi dan tentara- membuat penduduk Bangka ketakutan memasuki bisnis ini. Jika seseorang tertangkap memiliki timah, langsung dipenjarakan tanpa diproses.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Wawancara dengan Sugono, 6-6-2004.

<sup>4</sup> Dharma Sutomo, aktivis mahasiswa tahun 1970-an yang ditangkap pemerintah menceritakan pengalamannya selama berada di penjara Tua Tunu, Pangkal Pinang. Menurutnya penjara penuh sesak dengan para penyimpan dan penyelundup timah, wawancara dengan Dharma Sutomo, 27-8-2004.

Terlalu birokratis dan sentralistis adalah *point* utama dari karakteristik pengelolaan penambangan timah masa Orde Baru. Prosedur untuk investasi swasta begitu rumit, karena memerlukan persetujuan Menteri Pertambangan dan Energi, Badan Koordinasi Penanaman Modal, DPR dan Presiden. Pemerintah daerah tak memiliki kekuasaan apa-apa, apalagi mengeluarkan lisensi penambangan, sementara kontribusi timah untuk Bangka lebih banyak diberikan ke pusat dan ke Palembang daripada ke pulau ini. Posisi pemda yang lemah, sedangkan posisi PT Tambang Timah yang merupakan perpanjangan tangan pusat, menjadi kuat. Kedua pulau ini, Bangka-Belitung tetap sebagai pulau yang dikuasai oleh perusahaan baik masa kolonial dan pasca kolonial (Somers Heidhues 1991).

### *Desentralisasi dan rezim penambangan timah baru*

Krisis ekonomi 1997 dan periode pasca-Suharto telah membawa perubahan penting dalam sistem politik dan pengelolaan penambangan timah dan dalam status Bangka. Perubahan yang mendasar adalah klaim kekuasaan pengelolaan tambang oleh Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota sejak otonomi daerah dilaksanakan awal Januari 2001. Pemerintah daerah kini merasa memiliki kekuasaan mengeluarkan izin penambangan kepada pihak swasta ataupun juga mengelola timah di bawah perusahaan pemerintah daerah. Dari sudut fiskal, reformasi memberikan pembagian fiskal yang lebih baik kepada daerah, walaupun wewenangnya tetap di pusat. Perusahaan tambang membayar royalti kepada pemerintah yang memberikan izin, yaitu (dulu) pemerintah pusat. Dari 80% royalti yang diterima oleh provinsi, tempat tambang berlokasi, 32% diberikan ke kabupaten/kotamadya di lingkungan provinsi dan 32% lagi kepada daerah penghasil komoditi tambang, dan sisanya, 16% diberikan kepada provinsi. Ini belum termasuk berbagai pajak seperti sewa tanah, bangunan, dan pajak-pajak lainnya. Nampaknya, pemerintah pusat dalam hal ini Departemen Pertambangan dan Energi masih ingin mempertahankan otoritasnya. Ini terbukti dengan adanya pernyataan menterinya yang mengatakan bahwa industri pertambangan akan tetap di bawah kontrol Jakarta untuk lima tahun ke depan. Jadi KepMen 146/1999 bukanlah perubahan kebijakan yang total.<sup>5</sup> Justru

---

<sup>5</sup> 'Chaos rebuffed', *Far Eastern Economic Review* 18-2-2001.

daerah ingin lebih menikmati penghasilan tambang sehingga tidak lagi tergantung kepada pusat. Aturan-aturan pajak untuk perusahaan-perusahaan yang memperoleh izin dari pemerintah daerah diatur oleh pemerintah daerah sendiri.

Bangka begitu responsif terhadap otonomi daerah, bahkan jauh sebelum Undang-Undang Otonomi Daerah dilaksanakan. Pemerintah daerah sudah mulai menuntut pemilikan saham, pengembalian bekas daerah penambangan PT Tambang Timah atau daerah-daerah yang tidak ekonomis menurut pertimbangan perusahaan ini ke pemerintah daerah. Pada waktu yang sama, mereka juga berjuang membentuk Provinsi Bangka Belitung, lepas dari Sumatera Selatan.<sup>6</sup> Sejak tahun 1999, pemerintah Kabupaten Bangka menuntut pemilikan saham di PT Timah Bangka, mulanya sebesar 10% dan kemudian meningkat menjadi 25% dari 65% pemilikan saham negara di perusahaan ini (*Bangka Pos* 15-2-2001, 16-2-2001). Perjuangan pemilikan saham ini dan debat-debat pemerintah daerah dengan PT Tambang Timah berlangsung sampai tahun 2001, sampai kemudian dibicarakan di Jakarta oleh Komisi VIII DPR-RI yang diketuai oleh Darmansyah Huscin yang sekarang menjadi Bupati Belitung Timur. Tuntutan ini sudah sampai ke Presiden Abdurrahman Wahid, akan tetapi gagal. Tuntutan pemilikan saham pemerintah daerah yang gagal ini memperlihatkan masih lemahnya kekuasaan daerah berhadapan dengan kekuasaan pusat PT Tambang Timah. Perjuangan pemilikan saham ini semakin gencar setelah adanya isu privatisasi PT Tambang Timah awal tahun 2001, syarat yang diberikan oleh International Monetary Fund (IMF) ketika pemerintah Indonesia menandatangani *Letter of Intent*, Januari 2001. Pada masa ini protes para pemimpin daerah terhadap pemerintah pusat dan PT Timah semakin gencar. Tuntutan pemilikan saham ini kemudian bergeser ke

---

<sup>6</sup> Perjuangan untuk membentuk Provinsi Bangka Belitung ini sudah dimulai sejak tahun 1956, berlanjut tahun 1971, akan tetapi semuanya gagal. Barulah perjuangan yang ketiga kali berhasil, di mana Bangka Belitung kemudian disahkan menjadi provinsi ke-31 bulan November 2000. Tokoh-tokoh perjuangan tahun 1956 dan 1971 adalah sama. Motivasi juga tidak berbeda, yakni pernyataan resistensi terhadap dominasi orang darat, orang Palembang dan sebagai usaha mempererat hubungan dengan pusat. Lihat wawancara-wawancara saya dengan tokoh tua Bangka, Pak Romawi Latif, Pak Assegaf 10-11 Oktober 2003, 13 Februari 2004; Lihat juga tulisan-tulisan tokoh-tokoh Bangka mengenai perjuangan Provinsi Bangka Belitung 1956 dalam Pelita Bangka tahun 1956 dan 1957 yang bernada sama. Mengenai sejarah perjuangan pembentukan provinsi dan sikap resistensi Bangka dan Belitung terhadap Palembang lihat Sakai (2003a).

tuntutan menggantikan posisi direktur perusahaan yang orang Jawa, Erry Riana Hardja Pamungkas ke putra daerah, suatu gejala umum yang terjadi di banyak tempat masa otonomi daerah. Selain, itu juga muncul kritik-kritik tentang tidak transparannya manajemen perusahaan dan tidak pedulinya PT Tambang Timah Bangka terhadap kepentingan penduduk lokal.

Perjuangan pemilikan saham ini menimbulkan debat berkepanjangan antara PT Tambang Timah dan Pemerintah Daerah (kabupaten), antara Bupati Bangka yang gigih memperjuangkannya dengan direktur PT Tambang Timah yang bersiteguh terhadap pendiriannya. Pada dasarnya direktur PT Tambang Timah tidak sependapat dengan tuntutan pemilikan saham dari pemerintah daerah, dengan alasan belum tentu memberikan keuntungan langsung kepada keuangan daerah (*Bangka Pos* 20-5-2001). Ia justru mengusulkan kepada Pemerintah Daerah untuk mencari jalan bagaimana keuntungan PT Timah harus kembali ke daerah secepatnya, atau bagaimana pajak-pajak yang diambil di Bangka dan Belitung dikembalikan ke daerah (*Bangka Pos* 9-5-2001, 20-5-2001).

Usaha-usaha yang dipelopori Bupati Bangka untuk memperjuangkan saham di PT Tambang Timah dibantu oleh para preman Bangka dan organisasi sosial seperti LSM, digerakkan antara lain oleh preman Bangka, keturunan bajak laut, Johan Murod yang membongkar kasus-kasus manipulasi dan korupsi di dalam perusahaan PT Timah. Ia kemudian menggerakkan massa melakukan demonstrasi untuk menggantikan Erry Riana Hardja Pamungkas dengan putra daerah.<sup>7</sup> Hasilnya adalah perjuangan mendapatkan saham di PT Tambang Timah tetap gagal, akan tetapi isu putra daerah berhasil, karena Thobrani Alwi diangkat menjadi direktur PT Tambang Timah. Atas desakan pemerintah daerah, PT Tambang Timah memberikan beberapa daerah kuasa penambangan yang tidak ekonomis ke pemerintah daerah. Pemerintah Daerah juga mendirikan perusahaan daerah yang bergerak di bisnis pertambangan timah pada Juli 2001, yaitu Bangka Global Mandiri (PT BGM) dengan luas areal penambangan 10 hektare. Perusahaan ini memiliki anak perusahaan, PT Bangka Multi Niaga (PT BMN) yang mengekspor timah. Modalnya terdiri dari 30% dari PT BGM dan 70% dari PMK Niaga Jakarta. Pelaksanaan otonomi daerah adalah awal dari rezim pertambangan timah yang

---

<sup>7</sup> *Bangka Pos* 6-6-2001; Wawancara dengan Johan Murod, 13-2-2004.

baru di Bangka yang pada gilirannya membawa masalah sosial ekonomi yang lebih rumit sampai sekarang.

Rezim pengelolaan penambangan timah yang baru ditandai dengan deregulasi dalam tata niaga timah. Keputusan Menteri Perdagangan dan Industri No.146 tahun 1999 yang dikeluarkan oleh Rini Soewandi tahun 2001. Isinya adalah, timah bukan lagi sebagai komoditi strategis yang penambangan dan perdagangannya harus diawasi oleh pemerintah pusat. Keputusan ini penting, karena mengubah posisi negara lewat PT Timah sebagai pemonopoli perdagangan timah Indonesia dari zaman kolonial sampai Orde Baru, karena komoditi ini dianggap strategis sifatnya. Akan tetapi, sejak otonomi daerah dan semakin terikatnya pemerintah Indonesia sejak krisis ekonomi 1998 pada institusi internasional seperti IMF yang menginginkan ekonomi terbuka dan bebas aturan, maka keputusan menteri di atas dapat dikatakan sebagai salah wujud dari praktik ekonomi terbuka itu (Robison and Hadiz 2004).

Tidak hanya timah, tetapi juga gula dan beras, misalnya, dideregulasi melalui kebijakan tata niaga yang dikeluarkan menteri yang bersangkutan. Keputusan menteri tersebut tentulah membawa perubahan dalam kebijakan pertambangan pemerintah waktu itu, terutama pemerintah daerah yang menangkap ini sebagai kesempatan untuk memberikan izin melalui perda mengatur perdagangan tata niaga pasir timah keluar negeri dan sekaligus juga mengatur sistem pengelolaan pertambangan yang desentralistis.

Deregulasi itu membawa implikasi dramatis pada pengelolaan penambangan dan bisnis timah di Bangka. Bupati Bangka memanfaatkan peluang dan dengan adanya otonomi daerah. Ia mengeluarkan Perda No. 21/2001 mengenai pelaksanaan pertambangan umum di Bangka dan Peraturan Daerah (Perda) No. 2/2001 mengenai pelaksanaan dibolehkannya ekspor pasir timah. Yang pertama diberlakukan pada 8 Mei 2001, sedangkan ekspor pasir timah diberlakukan pada 1 Juli 2001. Menurut Bupati Bangka, Perda ini dimaksudkan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Hal ini dapat dimengerti karena pada waktu yang sama pendapatan daerah melalui ekspor lada menurun, sejalan dengan menurunnya harga lada dari Rp 90.000 per kilogram pada krisis ekonomi 1998 ke Rp 30.000 pada tahun 2001 dan Rp 19.000 pada bulan April tahun 2005.



Perda Bupati Bangka ini memberikan kesempatan kepada siapa pun untuk melakukan penambangan timah dan perdagangan pasir timah. Ada 21 buah perusahaan yang bergerak dalam bisnis perdagangan ini, selain dari perusahaan daerah sendiri dan PT Tambang Timah sendiri. Pada dasarnya pebisnis yang bergerak dalam bisnis perdagangan pasir timah ini adalah bekas pemilik Tambang Kontrak Karya yang semula terikat kontrak dengan PT Tambang Timah. Umumnya adalah orang Cina. Bagi mereka, adanya peluang mengekspor pasir timah langsung ke luar Bangka sangat menguntungkan, selain perbedaan harga yang tinggi, yang terpenting juga telah memotong jalur pemasaran timah yang hierarkis dan birokratis. Perbedaan harga pasir timah yang dibeli oleh PT Tambang Timah dengan harga yang berlaku di pasar bebas seperti Singapura tinggi, bergerak antara Rp 24.000 per kilogram pasir timah.<sup>8</sup> Selain itu, persyaratan mengenai kualitas timah yang harus disetorkan ke PT Tambang Timah sangat berat, yaitu dengan kadar timah 72 SN.

Sesudah keluarnya perda bupati, tambang rakyat yang disebut Tambang Inkvensional (TI) yang muncul sejak reformasi (1998), kini semakin bertambah banyak, dimodali oleh pemilik modal dari Kota Pangkal Pinang, Jakarta, atau dari Singapura dan daerah lain yang menggunakan orang lokal kepercayaan mereka. Mereka ini disebut cukong. Para cukong ini memiliki rantai pemasaran timah yang panjang dari Kota Pangkal Pinang sampai ke desa. Harga lada penduduk yang turun dan sampai di bawah harga produksi (Rp 12.000 per kilogram) pada awal tahun 2003 telah menyebabkan banyak penduduk beralih dari petani lada ke penambang timah. Uang kontan akan diperoleh langsung, segera setelah pasir timah dikumpulkan, jadi tidak memerlukan kesabaran yang luar biasa seperti memelihara tanaman lada. Para penambang timah ini tidak hanya penduduk Bangka, juga para pendatang dari daerah lain yang mengadu untung di provinsi baru. Para penambang TI ini akan langsung memperoleh uang kontan, segera setelah menyerahkan pasir timah ke cukong-cukong desa atau disebut kota kolektor timah dari kota yang langsung membeli ke daerah lokasi (Erman 2003). Karena itu, bagi penduduk Bangka, menjadi penambang timah adalah suatu cara untuk

---

<sup>8</sup> Masalah perbedaan harga inilah yang menjadi alasan utama bagi penyelundup dan berbagai kalangan masyarakat Bangka bila membicarakan soal penyelundupan pasir timah. Wawancara dengan bekas eksportir pasir timah Hongky Listiadi, 13-2-2004.

bertahan hidup pada masa krisis lada.

Tak ada data statistik yang cukup dipercaya mengenai jumlah TI di seluruh Bangka. Selain sebagai sebuah aktivitas ekonomi informal, juga mobilitas TI yang sangat tinggi yang menyulitkan baik pihak PT Timah maupun instansi terkait di daerah untuk mendata jumlahnya. Menurut perhitungan kasar bulan Desember 2001, ada sekitar 1.320 TI yang memiliki badan usaha, dan sebanyak 4.671 sebagai usaha perorangan (*Kompas* 10-12-2001, 18-12-2001). Kemudian perhitungan bulan Januari 2002, ada sekitar 10.000 unit mesin TI dan diperkirakan sekitar 130 ribu orang penambang (*Kompas* 6-1-2002). Untuk perbandingan, menurut hasil temuan PT Timah bulan Oktober 2003 di daerah Kabupaten Bangka Barat, ada sekitar 871 unit TI (*Detik.com* 16-12-2003). Pada awal tahun 2004, jumlah TI meningkat 400% dari tahun sebelumnya. Meskipun tidak ada data statistik mengenai jumlah TI yang pasti ini, tetapi peningkatannya luar biasa, karena para *dealer* mesin-mesin tambang yang diproduksi Cina tidak hanya membuka cabang-cabangnya di setiap kota, bahkan juga sudah sampai ke tingkat kecamatan di seluruh Bangka (*Bangka Pos* 27-4-2004).

Secara tak langsung, perda bupati itu membawa akibat positif dan negatif untuk Pendapatan Asli Daerah dan PT Tambang Timah. Sebagaimana diharapkan bupati, rezim penambangan timah yang baru ini nampaknya memberikan sumbangan yang lebih besar terhadap PAD Bangka. Sumbangan antara bulan Januari-September 2001 mencapai Rp 9 miliar. Angka ini jauh lebih besar dari 2 sampai 3 miliar pertahun sumbangan PT Tambang Timah Bangka ke daerah (*Bangka Pos* 16-9-2003). Di lain pihak, kehadiran TI dan perusahaan pengeksport pasir timah merupakan pesaing baru bagi PT Tambang Timah, sebab produksi timah TI jauh lebih besar. PT Tambang Timah tidak lagi sebagai perusahaan yang memonopoli penambangan dan perdagangan pasir timah di Bangka. Bagi PT Timah, suplai pasir timah yang berlebihan dari TI dituduhkan sebagai awal menurunnya harga timah di pasar internasional. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), ekspor pasir timah adalah 8,26 ribu ton atau senilai US\$ 9,8 juta dan tahun 2001 naik menjadi 8,79 ribu ton atau senilai US\$ 12,5 juta pada tahun 2002. Perusahaan negara ini telah mengarahkan kesalahan pada perda bupati versus keputusan Menteri Perdagangan dan Industri pada kehancuran PT Tambang Timah sendiri. Diskusi-diskusi mengenai kehancuran PT Timah di angkat di mass media ibu kota sampai akhir tahun 2001.

Kondisi PT Tambang Timah betul-betul kritis, neraca keuangan dari Juli-Desember 2001 sudah negatif, dengan tingkat defisit mencapai Rp 250 miliar. Defisit keuangan mencapai 50 miliar setiap bulan, jika harga timah tidak membaik (*Kompas* 20-12-2001). Untuk mengatasi hal tersebut, perusahaan melakukan strategi efisiensi. Kira-kira 1.440 karyawan kapal keruk diberhentikan, karena 13 dari 20 unit operasi tidak lagi beroperasi. Awal Desember 2001 perusahaan terpaksa meliburkan 3.000 karyawannya. Kebijakan 'merumahkan' karyawan telah berakibat menurunnya peredaran uang dari gaji karyawan PT Timah yang mencapai 10 miliar per bulan, ketika 50% dibelanjakan di Bangka Belitung. Perusahaan ini memiliki utang 9,3 miliar yang terdiri dari pajak bumi bangunan, retribusi ekspor timah dan lain-lain ke kabupaten. Strategi efisiensi yang lain adalah dengan membatasi suplai listrik untuk kawasan Belinyu selama 10 jam sehari. *Care taker* gubernur menghitung kerugian yang dialami Bangka sebesar 470 miliar per tahun, jika pasir timah yang sudah diekspor diubah dalam bentuk logam timah, artinya setelah timah dicairkan, baru diekspor dalam bentuk timah batangan.

Meskipun bukanlah satu-satunya sebab yang membawa kehancuran PT Tambang Timah, kritik-kritik tajam diarahkan oleh PT Tambang Timah, *care taker* gubernur, anggota-anggota DPRD I dan DPRD II dari Partai Golkar dan PPP ke arah Perda Bupati versus Keputusan Memperindag dan TI. (*Bangka Pos* 1-8-2001) Usaha-usaha gubernur, PT Tambang Timah dan sekutunya memperjuangkan ke pemerintah pusat untuk mencabut kembali izin ekspor pasir timah tersebut. Dibentuk Tim Sebelas yang terdiri dari para wakil dan pemerintah kabupaten, kotamadya, dan provinsi, dan PT Tambang Timah dan PT Koba Tin menemui Menteri Dalam Negeri.

Selain itu, hantaman terhadap direktur PT Timah juga datang dari kalangan profesinya sendiri. Ladjiman Damanik, mantan Ketua Umum Perhimpunan Ahli Pertambangan Seluruh Indonesia (PAPSI) menjelaskan kehancuran perusahaan negara ini bukan semata-mata karena maraknya pertambangan ilegal dan ekspor pasir timah, dan merosotnya harga timah di pasar internasional, tetapi karena permainan portofolio dan kurangnya kepedulian perusahaan terhadap masyarakat setempat. Permainan *fortofolio* pimpinan PT Tambang Timah yang sudah dilakukan sejak lima tahun sebelumnya. Setiap kali keuntungan yang diperoleh perusahaan jarang diinvestasikan untuk eksplorasi tambang timah sebagai modal masa depan, tetapi difokuskan pada kegiatan yang tidak berbasis masa depan untuk kemajuan perusahaan. Ladjiman juga

mengecam pendekatan perusahaan yang cenderung langsung menggunakan tindakan keamanan bukan persuasif yang manusiawi terhadap para penambang TI, kontrol gaya Orde Baru. Perusahaan dinilainya agak arogan, dan kurang menjalin hubungan yang harmonis dengan pemerintah, dan DPRD II Kabupaten Bangka. Menurutny, seandainya perusahaan selama ini mengakomodasi dan secara serius memberdayakan penambang tradisional, serta sungguh-sungguh menjalin hubungan yang harmonis dengan pemerintah setempat. Ia yakin perda dan izin ekspor biji timah takkan diterbitkan (*Kompas* 8-12-2001).

Di satu pihak, periode antara Oktober 2001 sampai Januari 2002, adalah periode para pejabat pusat, baik anggota DPR-RI maupun Kementerian Perdagangan dan Industri berkunjung melihat dampak lingkungan yang parah akibat penambangan TI.<sup>9</sup> Pertemuan-pertemuan antara para tokoh-tokoh pusat dan para pejabat di tingkat provinsi akhirnya menelurkan kata sepakat untuk mendesak Menteri Perdagangan dan Industri, mencabut kembali deregulasi tata niaga pasir timah yang sudah dikeluarkan.

Di lain pihak, periode antara Oktober 2001 sampai Januari 2002 bagi bupati dan sekutunya adalah periode mempertahankan diri. Pada masa ini, sekutu bupati yang umumnya dari kalangan PDI-P, partainya, juga mencoba memberi alasan pentingnya perda tersebut untuk membantu ekonomi penduduk Bangka yang sedang dalam keadaan krisis. Baik kelompok preman atau mereka yang tergabung dalam apa yang disebut kelompok 'perkeliruan' dan LSM yang pro perda, maupun anggota PDI-P di DPRD I dan II berbalik mempertanyakan sumbangan PT Tambang Timah yang minim untuk perkembangan ekonomi Bangka dan memobilisasi masa penambang untuk berdemo.<sup>10</sup> Pertentangan antara kelompok pro dan kontra perda bupati secara tidak langsung adalah pertentangan ideologis antara Golkar yang diwakili oleh rezim lama PT Timah, gubernur dan sekutunya dengan PDI-P yang diwakili oleh bupati dan sekutunya, termasuk preman.

Akhirnya peraturan larangan ekspor pasir timah ke luar negeri dikeluarkan oleh Menteri Perdagangan dan Industri pada 17 April 2002 dan diberlakukan pada 1 Juni 2002 (*Bisnis Indonesia* 21-5-2002). Dalam peraturan baru itu disebutkan bahwa pasir timah dilarang untuk diekspor ke luar negeri. Pasir timah

---

<sup>9</sup> Wawancara dengan Abrun, 13-2-2004.

<sup>10</sup> Wawancara dengan Johan Murod, 12-2-2004.

harus dicairkan lebih dulu di pulau tersebut. Kedua, para ekspor timah harus memiliki wilayah kuasa penambangan. Masa antara April-Juni 2002 adalah masa tenggang waktu yang diberikan oleh pemerintah pusat ke daerah untuk melaksanakan aturan tersebut. Selama itu pula proses tawar-menawar terjadi antara pemerintah daerah dan Kementerian Perdagangan dan Industri. Pemerintah daerah menginginkan perpanjangan masa transisi ini dengan alasan bahwa pemilik modal atau perusahaan eksportir timah membangun perusahaan pencairan timah di Bangka. Walaupun demikian, selama masa itu pula muncul wacana mengenai besarnya modal untuk membangun perusahaan tersebut. Tak satu pun pebisnis membangun perusahaan pencairan timah sampai tahun 2003.

Larangan ekspor timah ini mendapat tantangan dari sekutu-sekutu bupati yang mendasarkan argumen mereka pada masalah perekonomian rakyat. Misalnya, direktur utama perusahaan daerah, Bangka Global Mandiri, Yusuf Faisal.<sup>11</sup> Menurutnya, keputusan pencabutan izin ekspor pasir timah itu tidaklah memberikan jalan keluar bagi pemecahan menyeluruh terhadap persoalan bisnis timah, sebab akan membawa keresahan bagi 11.000 penambang rakyat yang tergantung mata pencaharian mereka pada timah. Dasuki, anggota DPRD tingkat I dari partai PDI-P yang sekaligus adalah pengusaha timah yang tidak lagi bermitra ke PT Tambang Timah sangat menyayangkan keputusan larangan ekspor pasir timah tersebut. Ia juga menggunakan argumen yang sama dengan pengkritik pertama mengenai dampak negatif pelarangan tersebut pada perekonomian rakyat. Yusuf Faisal memprotes ke DPR-RI dan meminta Menteri Perdagangan dan Industri untuk menarik kembali larangan ekspor pasir timah tersebut. Berbeda halnya dengan sikap anggota PPP dan Golkar daerah yang tetap menginginkan larangan ekspor pasir timah. Menurut mereka jika menteri melakukan hal ini berarti 'ia tidak punya wibawa'.

Hanya enam bulan larangan ekspor pasir timah itu berlangsung. Bulan Januari 2003, Bupati Bangka mengeluarkan Surat Izin Perdagangan Antar Daerah atau SIPAD melalui Perda No. 20/2003. Menurut bupati, keluarnya SIPAD ini

---

<sup>11</sup> Yusuf Faisal sendiri juga Ketua Umum Asosiasi Industri Mineral di Bangka, berasal dari Sulawesi. Asosiasi ini dibentuk setelah keluarnya Perda Bupati mengenai ekspor pasir timah Bangka. Para eksportir pasir timah Bangka pada umumnya masuk dalam asosiasi ini. Wawancara dengan Pak Abrun, 12-2-2004.

dimaksudkan untuk memperendah jumlah penyelundupan pasir timah ke Singapura atau Malaysia dan perda ini pada dasarnya memberikan kesempatan kepada para eksportir timah untuk memperdagangkan timah antar daerah, dengan syarat eksportir memiliki kuasa penambangan, mengirim pasir timah ke daerah penerima yang memiliki perusahaan pencairan timah. Dalam perda ini disebutkan bahwa eksportir harus membayar pajak setiap kilogram pasir timah yang diperdagangkan antardaerah. Sebanyak 98 SIPAD diberikan oleh Dinas Perindustrian Perdagangan Koperasi dan Penanaman Modal (Indagkopem) dan 51 darinya diberikan kepada tiga perusahaan, yakni CV Basuki, CV Bayu Mandiri Pratama dan PT Kranji Jaya Utama (KJU) (*Bangka Pos* 28-9-2003). Sisanya (41 SIPAD) diberikan kepada CV Donna Kembara Jaya. Menurut bupati, pemberian SIPAD ini dimaksudkannya untuk mengurangi penyelundupan pasir timah ke luar Bangka, dan kedua untuk meredam tuntutan rakyat terhadapnya.

CV Basuki dimiliki oleh Hendrie Lie bersama dua adiknya, Cina Bangka yang tinggal di Jakarta, dikenal sebagai orang kuat Bangka, raja penyelundup, memiliki perusahaan penerbangan (Sriwijaya Air), tempat perjudian, juga berjiwa sosial, memberikan bantuan pada organisasi-organisasi sosial Cina dan nonCina. CV Bayu Mandiri Pratama yang dipimpin oleh H. Eling Sutikno, putra Bangka, bekas wartawan ibukota yang memiliki hubungan erat dengan elit birokrat dan politisi di Bangka dan Jakarta. CV Donna Kembara Jaya milik Ernawati Rebuin, saudara perempuan Walikota Pangkal Pinang, Syofyan Rebuin.

Dari dua jenis SIPAD yang diterbitkan telah menghasilkan produksi mencapai 4.689 ton dan daerah memperoleh pendapatan sebesar Rp 561.494.700 yang bersumber dari pungutan berdasarkan Perda No. 20/2001 (*Bangka Pos* 16-12-2003). Jika ditelusuri, dari keempat perusahaan yang memegang SIPAD bupati ini, CV Bayu Mandiri Pratama yang memberikan sumbangan terbesar, yakni Rp 323.500.000. Sementara CV Basuki dan PT Kranji Jaya Utama berhenti mengekspor pasir timah sampai Mei 2003, disebabkan oleh tidak adanya bahan baku.

Sama dengan perda izin ekspor timah, SIPAD bupati ini juga menciptakan konflik baru antara bupati dan sekutunya dengan PT Timah, dan Gubernur Bangka Belitung yang definitif. Tudingan-tudingan dari lawan bupati mengalir deras, dari anggota fraksi Golkar dan PPP baik di tingkat kabupaten maupun di tingkat provinsi. Dalam rapat-rapat anggota DPRD provinsi, nampak usaha-usaha wakil-

wakil Golkar menyudutkan bupati, antara lain Mustadja Santoso (Golkar), dan Taufik Rani yang berbisnis timah dengan PT Timah. Menurut mereka, SIPAD bupati dijadikan alasan meningkatnya penyelundupan pasir timah dan penambangan timah tanpa izin. Tuduhan-tuduhan semacam itu kemudian ditangkis oleh klik bupati, antara lain dari seorang staf dari Dinas Perdagangan dan Perindustrian. Menurutnya, persoalan penyelundupan timah sudah marak jauh sebelum otonomi daerah, bahkan dapat ditelusuri kembali ke zaman VOC. Rapat-rapat di DPRD provinsi menjadi alot dan saling tarik menarik antara sesama anggota.

Kritikan terhadap dampak lingkungan dari penambangan timah yang tanpa kendali, berdatangan. Bupati Bangka dihujat banyak orang yang merasa dirugikan akibat penambangan itu. H.A. Hudarni Rani, keturunan bangsawan Mentok yang menjadi Gubernur Bangka terpilih awal tahun 2002 dari Partai Golkar mulai mengambil alih persoalan regulasi bisnis timah ini di tingkat provinsi. Selain bupati dianggapnya tidak mampu menyelesaikan persoalan bisnis timah, juga karena dengan pemekaran kabupaten sejak Februari 2003, maka debat-debat mengenai pengaturan bisnis timah ini tak pernah menelurkan keputusan, bahkan persoalannya justru menjadi lebih kompleks, menyangkut persoalan Pendapatan Asli Daerah (PAD) tiap-tiap kabupaten dan tarik-menarik kepentingan ekonomi antarkabupaten.

Sejak bulan Oktober 2003, persoalan SIPAD bupati telah diangkat ke tingkat provinsi. Mustadja Santoso dari Golkar terpilih menjadi pemimpin Panitia Khusus Rancangan Peraturan Daerah Pengelolaan Pertambangan Umum (Raperda) (*Bangka Pos* 21-2-2004). Pansus ini bekerja sampai Januari 2004, pada saat Raperda disahkan oleh DPRD dan diberlakukan. Perda tersebut menjadi lebih kompleks dan rumit, mengatur pajak ekspor, reklamasi, eksploitasi tambang, transportasi, pencairan dan perdagangan timah di dalam dan antara satu kabupaten dan kabupaten lain. Prosedur untuk mendapatkan kuasa penambangan tidak hanya dikeluarkan oleh Dinas Pertambangan, juga harus disahkan oleh DPRD. Untuk menghindari penyelewengan-penyelewengan terhadap peraturan itu, dan tidak saling menyalahkan satu instansi dengan instansi lain, maka kontrol yang integratif dari instansi terkait, dibentuk pada bulan Januari 2004. Kontrol terhadap lokasi penambangan, pemakaian alat-alat berat dan terhadap pembayaran pajak dari pasir timah yang akan dicairkan di perusahaan-perusahaan pencairan timah di

Bangka jauh lebih ketat dari pada masa sebelumnya. Apakah dengan kontrol yang ketat ini akan menghasilkan pendapatan daerah yang tinggi dan akan menurunkan perdagangan ilegal timah ke luar Bangka? Pertanyaan ini sulit dijawab, jika tidak melihat cara-cara di dalam pengontrolan terhadap penambangan dan sistem pemasaran dilakukan. Apa yang dikatakan oleh wakil ketua DPRD Kabupaten Bangka, dari Partai Golkar, Samsumin Sagap adalah bahwa semakin rumit peraturan semakin tinggi penyelundupan, dan juga semakin tidak bertanggung jawab pula sistem penambangan.<sup>12</sup>

Dari uraian di atas dapat diambil kesimpulan bahwa deregulasi dan regulasi tata niaga timah baik dari pusat dan daerah memperlihatkan pertama: cepatnya daerah merespons peralihan kekuasaan dari pusat ke daerah dalam kaitan dengan penambangan dan tata niaga timah. Respons daerah dalam hal ini Bupati Bangka, peranan penting dalam mengeluarkan perda, baik perda yang merealisasikan deregulasi tata niaga timah dari Menteri Perindustrian maupun perda SIPAD. Walaupun rezim lama yang dijalankan dari Jakarta nampak memiliki kekuasaan-kekuasaan formal untuk mencegah sistem penambangan yang tidak bertanggung jawab dan tidak ramah lingkungan, akan tetapi rezim ini tidak mampu atau gagal dalam menjalankan kekuasaannya karena pasar informal atau pasar gelap (*black market*) terus berlangsung. Meskipun gubernur telah mengambil alih tugas bupati untuk meregulasi bisnis timah yang lebih detail, akan tetapi semakin ketat pengaturan semakin tinggi penyelundupan. Seksi berikut ini akan melihat kemunculan negara bayangan di tingkat lokal dan bagaimana cara kerjanya, sehingga *black economy* di Bangka susah dicegah sampai sekarang.

### *Bisnis timah dan munculnya negara bayangan lokal*

Dari uraian di atas dapat diketahui adanya pergeseran nyata dalam sistem pengelolaan penambangan timah sejak otonomi daerah, dari pusat ke daerah, tempat bupati memegang peranan penting. Bupati menjadi pusat dari sebuah rezim penambangan timah yang baru dan memiliki kekuasaan mengontrol sumber-sumber alam di Bangka. Dalam kaitan dengan timah, bupati mengeluarkan

---

<sup>12</sup> Wawancara dengan Pak Samsumin Sagap, 14-2-2004.



peraturan daerah (perda) dalam soal izin ekspor pasir timah, izin penambangan timah, dan kemudian izin perdagangan pasir timah antardaerah. Perda yang disebut belakangan ini nampak sebagai strategi baru bagi bupati untuk tetap mempertahankan bisnis pasir timah dan kepentingan pebisnis dalam bentuk lain, yakni dengan perdagangan antarpulau. Perda-perda yang dikeluarkan bupati itu nampak sebagai sikap perlawanan terhadap PT Tambang Timah yang dikendalikan dari Jakarta. Rezim pengelolaan timah yang lama nampak tidak mampu mempertahankan otoritasnya dan kekuasaan-kekuasaan formalnya, karena meskipun ekspor pasir timah diregulasi kembali, muncul *black economy* di Bangka. Bagian ini akan melihat praktik-praktik perda tersebut dan dampaknya terhadap daerah, terutama masyarakat dan lingkungan.

Dalam bisnis penambangan timah ini, bupati adalah tokoh sentral yang dengan perdanya telah membawa banyak perubahan di Bangka. Sebelum melanjutkan uraian mengenai praktik-praktik perda itu, maka latar belakang bupati akan dijelaskan. Bupati adalah tamatan Universitas Veteran ABRI di Yogyakarta. Ia mengikuti pendidikan militer angkatan laut dengan pangkat terakhir adalah letnan. Ia memperoleh gelar master di salah satu universitas di Australia. Pada mulanya ia anggota Golkar, akan tetapi menurut beberapa tokoh politik Bangka, tak ada sepak terjangnya dalam bidang politik. Menjelang Pemilu 1999, ia pindah ke PDI-P dan menjadi bupati untuk periode 2000-2004.

Ia tokoh vokal membentuk provinsi baru, menghimpun dana sebanyak 2 miliar rupiah yang diperoleh dari tambang rakyat dan PT Tambang Timah Bangka dan PT Koba Tin. Ia juga mengirim kapal perang angkatan laut untuk membawa penduduk Bangka menghadiri acara peresmian provinsi baru dari Bangka. Ketika provinsi baru Bangka Belitung mulai meributkan calon-calon gubernur pada awal tahun 2001, bupati dinominasikan oleh anggota PDI-P sebagai calon gubernur pada pertemuan PDI-P cabang Bangka dan Belitung di Tanjung Pandan, Mei 2001. Ia sebenarnya menjadi calon kuat untuk posisi gubernur. Tetapi dalam pertimbangannya kemudian, ia rupanya ragu untuk melepaskan jabatannya sebagai bupati, dan akan berisiko kehilangan jabatan itu, jika tak terpilih sebagai gubernur. Akhirnya, ia mengundurkan diri. Akan tetapi, sejak Januari 2004, bupati ini sudah memulai langkah-langkah awal untuk mencari dukungan untuk kemudian dapat bersaing dalam pemilihan Gubernur Bangka-Belitung tahun 2007. Banyak kalangan

di Bangka tetap menyebutnya sebagai satu-satunya calon kuat yang akan memenangkan pemilihan gubernur nanti. Sejak saat itu ada pertarungan tersembunyi antara Bupati dan Gubernur Babel. Jika bupati didemonstrasi oleh massa, LSM, maka akan ada demonstrasi tandingan menentang gubernur dan kelompoknya, sebagaimana akan kita lihat berikut dalam praktik bisnis timah berikut ini.

Untuk melihat praktik-praktik perda bupati di pertambangan timah Bangka, bagian ini akan menyajikan dua contoh kasus, yang disebut orang Bangka sebagai Raja Timah atau di sini saya sebut Raja Timah 1 dan Raja Timah 2. Dari dua contoh di bawah ini akan terlihat bagaimana praktik-praktik bisnis mereka yang tak bisa dipisahkan dari keterlibatan birokrat, politisi, polisi, militer, preman dan LSM. Kolaborasi ini menciptakan sebuah 'negara bayangan' Banyak definisi mengenai pengertian negara bayangan seperti dalam studi William Reno (1995) di Sierra Leone, Afrika dan Barbara Harris-White (2003) di India. William Reno mengatakan bahwa keberadaan negara bayangan tidak dapat dipisahkan dari praktik pasar permata selundupan atau pasar informal. Hal ini terjadi karena adanya pelapukan fungsi institusi formal negara. Keadaannya menjadi semakin buruk jika pelapukan fungsi itu bersamaan waktunya dengan krisis ekonomi yang sangat serius, dan plus adanya tekanan dari lembaga internasional (1995:2-3). Semua ini telah mendorong para penyelenggara negara untuk membangun aliansi dengan elemen-elemen dalam masyarakat guna mendapatkan keuntungan ekonomi dan politik jangka pendek melalui pasar informal tadi. Caranya adalah para penyelenggara negara mengundang investor untuk bergabung dalam jaringan *shadow state* yang mereka bangun dan mereka diberi perlindungan dengan memakai otoritas formal. Di sini terlihat jelas adanya transaksi antara penguasa dan pemilik modal.

Barbara Harris-White lebih menggunakan kata *informal economy* daripada *informal market* dalam melihat praktik negara bayangan. Ekonomi informal yang ia maksudkan adalah bukan sektor ekonomi berskala kecil milik *wong cilik*, akan tetapi berkaitan dengan pengertian perilaku dari institusi formal (publik dan swasta) yang ditandai dengan pemberian kelonggaran pajak, menyalahgunakan kebijakan publik, korupsi, kolusi dan swastanisiasi aset negara yang dipaksakan (Harriss-White 2003:6). Bentuk ekonomi kedua ini milik *wong gede* dan pengusaha besar. Studi Pasuk Phongpaichit (1998) mengenai praktik-praktik perdagangan selundupan senjata, perempuan dan obat-obat terlarang atau *black market* di Thailand. Dalam

kasus Indonesia, Henk Schulte Nordholt (2003:579) memperlihatkan bahwa proses administrasi desentralisasi ini memberi peluang kepada pemimpin regional atau *bossism* seperti di Filipina, untuk beroperasi dengan sistem aliansi antara birokrat, bos-bos partai pebisnis, militer, dan kriminal. Aliansi seperti ini pun dijumpai di Thailand (Phongpaichit 1998; McVey 2000). Pertanyaan yang muncul kini adalah seberapa jauh dua contoh kasus yang diajukan di bawah ini, dapat kita lihat kemunculan dan mekanisme kerja negara bayangan itu.

Ada dua contoh kasus disajikan di sini yang disebut Raja Timah 1 dan Raja Timah 2. Pilihan atas dua kasus ini didasarkan atas beberapa alasan, yakni dilihat dari skala dan jaringan bisnis, hubungan-hubungannya dengan birokrat dan penegak hukum. Raja Timah 1 adalah seorang pebisnis penting dari Jakarta, yang memiliki hubungan bisnis yang lebih luas melampaui batas negara dan diversifikasi usaha di bidang-bidang lain. Raja Timah 2 adalah tipikal pebisnis lokal di tingkat kabupaten yang berpengalaman lama dalam bisnis timah sebagai mitra PT Tambang Timah dan melihat peluang ekspor pasir timah sebagai kesempatan emas untuk berbisnis. Walaupun dari skala dan jaringan bisnis adalah berbeda dari kedua pebisnis ini, akan tetapi cara-cara di dalam melakukan bisnis ia boleh dikatakan sama, yakni berkolaborasi dan melakukan tindakan-tindakan informal dalam bisnis formal.

### *Raja Timah 1*

Pukul 2.00 WIB dinihari, 13 Februari 2003, penduduk Kampung Sadai menangkap truk-truk yang membawa sekitar 42,75 ton pasir timah, dikemas dalam peti kayu. Di atasnya ditutupi karung-karung berisi lada. Pasir timah itu hendak dibawa ke Jawa dengan kapal penumpang Tri Star melalui pelabuhan Ciwandan, Cilegon, Jawa Barat (*Bangka Pos* 13-2-2003). Pasir timah itu milik CV Raja Timah 1, sebuah perusahaan timah lokal, milik Raja Timah 1, seorang Cina perantauan Bangka di Jakarta yang sedang mencari kesempatan berbisnis di Bangka. CV Raja Timah 1 itu berlokasi di Sungai Liat, di wilayah kelahirannya, ibu kota Kabupaten Bangka Induk, dan wilayah kekuasaan bupati yang mengeluarkan perda ekspor pasir timah. Pasir timah itu hendak dikirim ke PT Tambora Mandiri di Jakarta dan ke sebuah perusahaan pencairan timah di Surabaya untuk dicairkan. Tetapi alamat perusahaan di Surabaya tidak jelas. Pengiriman ini dilakukan setelah izin SIPAD bupati dikeluarkan.

Ketika truk-truk CV Raja Timah 1 hendak membongkar pasir timahnya di pelabuhan Sadai, Toboali, Satuan Pengamanan PT Timah, kemudian Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) Lintas 99 membawa penduduk kampung, menahan pasir timah yang hendak dikirim. Beberapa orang massa mengancam pekerja CV Raja Timah 1 dan memaksa agar CV Raja Timah 1 mau menyerahkan sekitar 500 juta untuk masyarakat kampung Sadai dan timah yang ditahan akan dilepaskan. Proses tawar-menawar terjadi antara pihak CV Raja Timah 1 dan masyarakat Sadai. Pada mulanya beberapa orang yang mengatasnamakan masyarakat menuntut bantuan sumbangan CV Raja Timah 1 untuk penduduk kampung Sadai. Setelah terjadi perundingan yang alot, pihak CV Raja Timah 1 akhirnya memberikan bantuan kepada desa Sadai sebesar 30 juta (*Bangka Pos* 14-2-2003). Ekspor pasir yang ditahan dibebaskan. Meskipun ada manipulasi data, karena tercatat hanya lima dari sembilan truk yang membawa pasir timah itu, tetap diekspor ke tempat tujuan. Menurut aktivis LSM Lintas 99 di Toboali, SK bupati itu cacat hukum, dan bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, yakni larangan ekspor pasir timah yang dikeluarkan oleh Menteri Perdagangan dan Industri (*Bangka Pos* 16-2-2003). Setelah pemeriksaan satpam PT Timah dan tiga karyawan CV Raja Timah 1 (*Bangka Pos* 19-2-2003, 23-2-2003), sejumlah LSM di Toboali sepakat mengirim surat ke Menteri Perhubungan RI, Kejaksaan Agung, kepala pelabuhan Tanjung Priok, Sunda Kelapa, LSM Merah Independent, ICW dan Gowa (Government Watel) dengan tujuan untuk mengecek kebenaran pengiriman pasir timah itu sebagaimana diatur dalam Perda SIPAD (*Bangka Pos* 20-2-2003).

Bagaimana praktik bisnis timah CV Raja Timah 1? Mengapa satpam PT Timah, masyarakat Sadai, dan sejumlah lembaga swadaya masyarakat terlibat dalam kasus pengiriman pasir timah tersebut? Mengapa kasus penahanan timah di pelabuhan Sadai ini kemudian menjadi perbincangan hangat di kalangan anggota legislatif dan disertai demonstrasi berbagai kelompok ke DPRD Kabupaten Bangka yang pro dan kontra terhadap ekspor pasir timah itu? Mengapa kepala polisi daerah (kapolda), bupati, para pendemo melindungi CV Raja Timah 1 di satu pihak. Mengapa pula ada pendemo tandingan yang memberikan kritik terhadap bupati dan praktik bisnis CV Raja Timah 1? Ada apa sebenarnya di balik pertentangan-pertentangan ini?

CV Raja Timah 1 telah memenuhi semua persyaratan formal perda izin ekspor timah bupati, seperti kuasa penambangan yang luasnya 200 hektare di Kampung

Air Gegas, Bangka Selatan. Nama Raja Timah 1 bagi kalangan pebisnis, birokrat dan para politisi tidak asing lagi baik di Jakarta maupun di Bangka. Ia disebut-sebut sebagai orang kuat Bangka, dan raja penyelundup, raja judi, tetapi ia banyak membantu berbagai kegiatan sosial, baik untuk masyarakat Cina Bangka maupun orang Melayu Bangka. Selain bisnis timah, ia juga memiliki berbagai usaha lain di bidang jasa transportasi, perkebunan di Pulau Bangka dan di beberapa daerah lain. Jaringan bisnisnya luas, tidak hanya dengan pebisnis di Singapura, juga di Malaysia dan Hongkong. Bersama dua adiknya, ia pemilik pesawat baru, Sriwijaya Air yang menjadi kebanggaan pemerintah daerah.<sup>13</sup>

Raja Timah 1 memiliki hubungan erat dengan para penguasa. Mulanya dengan Gubernur Sumatera Selatan, dan tercatat sebagai orang yang tidak begitu antusias dengan pembentukan provinsi baru. Setelah provinsi baru dibentuk, ia dekat dengan bupati. Setelah gubernur definitif Bangka-Belitung terpilih dari Partai Golkar, diangkat, ia berpindah klik, ke gubernur dan memberikan sumbangan, mendukung kampanye gubernur untuk Pemilu 2004. Selain itu, Raja Timah 1 juga dekat dengan seorang pengacara kondang di Bangka, tokoh PDI-P, yang membela perkara bisnis penyelundupan timahnya yang tertangkap dan diadili.

Setelah perda izin ekspor pasir timah bupati diberlakukan, CV Raja Timah 1 langsung memulai bisnisnya. Di sini kita tidak mengetahui apa dan sejauh mana perda bupati itu dipengaruhi oleh kepentingan pebisnis dan bagaimana transaksi dan negosiasi tak resmi dibuat oleh kedua belah pihak. Jumlah ekspor timah yang pasti tidak bisa diperoleh, karena sebagian dilakukan secara resmi dan sebagian lagi dengan cara menyelundup. Ketika ekspor pasir timah diizinkan, maka data ekspor pasir timah resmi adalah sebagai berikut. Antara Januari-Februari 2002, perusahaan ini mengekspor 100 ton pasir timah ke luar negeri (*Bangka Pos* 13-2-2003). Ketika larangan ekspor pasir timah diberlakukan pada 1 Juni 2002, CV Raja Timah 1 masih mendapat

---

<sup>13</sup> Menurut sebuah sumber lokal, setelah berhasil dalam selundupan pasir timah, Raja Timah I membuat konsorsium tauke-tauke Cina untuk bisnis resmi Sriwijaya Air dan mengatur strategi berbagai risiko dan keuntungan dalam kerugian dan keuntungan bisnis penyelundupan mereka. Lalu ia dapat meyakinkan pihak bank, meminjam uang di bank, dipakai menyewa pesawat bekas, dinamai Sriwijaya Air, 300 juta rupiah perbulan. Secara resmi ia disebut pemilik Sriwijaya Air. Peresmian penerbangan pertama dihadiri oleh seluruh petinggi Bangka. Kini menjadi orang terhormat di Bangka dan berencana akan menambah jumlah pesawat Sriwijaya Air dalam waktu dekat. Wawancara dengan informan X, Pangkal Pinang, 19-2-2005.

izin mengeksport 135 ton pasir timah pada tanggal 2 Juni 2002, lengkap surat-surat izin ekspor, meskipun pengiriman itu mendapat banyak kritik dari para pejabat daerah setempat (*Bangka Pos* 3-6-2002). Karena itu, para anggota PPP dan Golkar di DPRD kabupaten mengatakan bisnis CV Raja Timah 1 ini bermain antara 'resmi dan tak resmi'.<sup>14</sup>

Sejak larangan ekspor pasir timah diberlakukan, tak terdengar lagi geliat bisnis perusahaan ini. Walaupun demikian, dari berita-berita di koran-koran lokal dan nasional dan wawancara dengan beberapa informan di Bangka, dapat diketahui bahwa Raja Timah 1 tetap mengeksport pasir timah ke luar negeri, akan tetapi dengan cara selundupan. Mass media lokal memuat berita-berita perdagangan selundupannya, akan tetapi wartawannya tak pernah transparan. Ia menyebut pemilik perusahaan selalu dengan nama inisial.<sup>15</sup> Kasus-kasus penangkapan pasir timahnya tak pernah dibawa ke pengadilan untuk disidangkan sampai kemudian kasus ekspor pasir timahnya ke Jakarta dan Surabaya sebagaimana dikutip di atas telah menimbulkan debat berkepanjangan di DPR.

Sebenarnya izin SIPAD bupati ini dipakai CV Raja Timah 1 sebagai justifikasi untuk mengeksport pasir timah ke luar Bangka. Perkara ini digelar dalam sidang DPRD-II. Kemudian dibentuk panitia khusus yang bertugas untuk menyelidiki kasus ekspor pasir timah oleh CV Raja Timah 1 itu ke Jakarta dan Surabaya dengan melibatkan PT Timah.<sup>16</sup> Hasil penyelidikan mengungkapkan bahwa di daerah tujuan, perusahaan yang menampung pasir timah ini tidak memiliki perusahaan pencairan timah. Pengiriman pasir timah itu juga tidak ada dalam catatan petugas pelabuhan Tanjung Priok dan Merak (*Bangka Pos* 7-3-2003, 9-3-2003). Raja Timah 1 yang diundang untuk dimintai pembuktiannya mengenai *smelter* di Surabaya, tidak datang dalam rapat komisi B DPRD kabupaten. Ia hanya mengirim wakilnya, mengikuti sidang-sidang legislatif. Di sini nampak bahwa Raja Timah 1 sebagai orang kuat Bangka memiliki kekuasaan yang lebih tinggi dari pada anggota legislatif (*Bangka Pos* 9-3-2003). Sikap anggota-anggota DPR dari PDI-P, separtai dengan bupati yang ikut dalam penyelidikan, memilih diam

---

<sup>14</sup> Wawancara dengan anggota DPRD Kabupaten Bangka, 12-2-2004.

<sup>15</sup> Wawancara dengan wartawan Bangka pos 8-8-2002.

<sup>16</sup> Selain penyelidikan terhadap kasus CV Raja Timah 1, panitia khusus ini juga melakukan penyelidikan serupa dengan ekspor pasir timah yang menggunakan izin SIPAD ini ke Tanjung Pinang. Hasilnya juga sama. Ada permainan-permainan fiktif dalam ekspor pasir itu.

dalam sidang-sidang mengenai kasus CV Raja Timah 1 ini. Sementara itu, wakil-wakil dari Golkar dan PPP serta PAN partai besar di Bangka terus berusaha untuk menyudutkan posisi Raja Timah I dan mempermasalahkan SIPAD bupati.

Kasus ekspor pasir timah Raja Timah 1 yang diproteksi kapolda dan bupati ini sebetulnya merupakan perseteruan bisnis antara PT Timah dan CV Raja Timah 1, dan pada saat yang sama juga perseteruan politik antara bupati dari PDI-P dan Osfindinar. Ia adalah orang yang sejak semula kritis terhadap kebijakan Bupati Bangka mengenai pemberian izin penambangan dan ekspor pasir timah kepada para pengusaha lokal. Awalnya ia tokoh PPP, kemudian beralih ke PAN, dan menjadi pendukung kuat untuk keberhasilan pencalonan H.A. Hudarni Rani menjadi Gubernur Bangka Belitung pertama. Ia sendiri sebetulnya mengincar kursi bupati, mengharap balas jasa gubernur untuk mendukungnya menduduki jabatan itu, menggantikan Bupati Bangka yang akan berakhir masa jabatannya pada Agustus 2003.

Pada bulan April 2003, bupati harus memberikan laporan pertanggungjawabannya kepada DPRD, suatu masa yang memberikan kesempatan kepada lawan-lawan politik bupati untuk menjatuhkan posisinya. Kritik-kritik mengenai TI mengalir deras menyudutkan posisi bupati. Mulai dengan kasus penangkapan pasir timah dan diskusi hangat anggota DPRD mengenai ekspor pasir timah CV Raja Timah 1, peringatan keras gubernur kepada Bupati Bangka mengenai penambangan TI yang tak terkendali dan demo-demo tandingan, surat-surat pembaca yang mendukung dan menyerang bupati dan PT Timah.<sup>17</sup> Kalau ditarik garis lurus, diketahui kepentingan Osfindinar sejalan dengan kepentingan PT Timah, gubernur, dan kepentingan bupati sejalan dengan kepentingan CV Raja Timah 1 yang diproteksi oleh kapolda.

Selain pebisnis dan kapolda, sekutu-sekutu bupati yang lain adalah LSM dan preman yang tergabung dalam kelompok 'perkeliruan'.<sup>18</sup> Dalam praktik bisnis

---

<sup>17</sup> Surat pembaca datang dari Usmandie A. Andeska, Ketua Badan Pengembangan Investasi dan Promosi Bangka Belitung dan dari Rasio Ridho Sani pakar lingkungan yang dimuat dalam *Bangka Pos*. Andeska mengatakan bahwa ia salut kepada CV Raja Timah 1 yang berani menantang PT Timah. Siapa yang menyangka PT Timah begitu hebat dan jaya sebagai BUMN. Kemudian Sahrul Rosidi yang menyebutkan identitasnya dari 'DPR Merdeka Bangka Belitung' mengatakan bahwa ada beberapa oknum tertentu yang sengaja melibatkan masyarakat dengan menggunakan isu negatif terhadap CV Raja Timah 1 dan menciptakan kesan buruk pada bupati.

<sup>18</sup> Perkeliruan dengan asal kata keliru. Saya belum berhasil menelusuri mengapa disebut kelompok perkeliruan. Istilah ini muncul sejak reformasi di Bangka. Kelompok ini terdiri dari para preman, anggota LSM, yakni orang yang berada di luar, di dalam birokrasi dan perwakilan. Anggota perkeliruan ini bisa membongkar masalah korupsi pejabat pemerintah atau memberikan dukungan kepada

timah ini, bupati dibantu oleh sekutu-sekutunya. Mereka memobilisir massa, mendukung ekspor pasir timah CV Raja Timah 1 dan penambang TI dengan mengadakan demo-demo ke DPR. Kelompok preman yang dalam hal ini diwakili oleh JM begitu mudah memobilisir massa, karena ia sendiri pernah menjadi ketua dari berbagai perkumpulan dan asosiasi, seperti karate, nelayan, dan berbagai perkumpulan olahraga lain, dan orang yang dekat dengan kapolda.<sup>19</sup> Warung kopi menjadi penting di Bangka sebagai tempat pertemuan antara aktor-aktor dari institusi negara, pebisnis, preman dan LSM untuk membicarakan 'proyek' yang hendak dikerjakan. Di warung kopi pula terjalin hubungan intim antara aktor-aktor negara dengan pebisnis dan masyarakat. Di sini pula tingkah laku informal aktor-aktor negara disepakati. Kemudian di sinilah ditemukan sebuah negara bayangan lokal yang riil, sebuah 'negara perkeliruan', jika kita boleh memakai istilah yang sedang populer ini di Bangka sejak otonomi daerah.

Lawan-lawan bisnis dan politik bupati dan CV Raja Timah 1, juga memiliki sekutu-sekutunya. Demo-demo terhadap bupati dan CV Raja Timah 1 berawal dari kalangan LSM 99 Toboali Selatan. LSM ini menyerang CV Raja Timah 1, izin SIPAD bupati dan sikap kapolda dan para penambang TI yang menghancurkan lingkungan. Demo tandingan mendukung bupati tidak kalah kuatnya. Pada bulan Maret 2003, 200 warga kecamatan Toboali, Mentok, Kelapa dan mantan karyawan timah yang tergabung dalam Perhimpunan Pengelola dan Pekerja Tambang Timah Rakyat Bangka (P3TTRB) mendatangi gedung DPRD Bangka.<sup>20</sup> Mereka menuntut Kuasa Penambangan (KP) yang masih belum diberikan PT Timah pada pemerintah daerah. Beberapa poster bertuliskan ancaman dikibarkan, seperti 'menutup TI membunuh kami, Kembalikan KP Timah kepada negara untuk dikelola rakyat'. Wakil Ketua dari P3TTRB, Tito Rahadi mengatakan bahwa rakyat penambangan akan mengadakan perhitungan bila surat gubernur untuk menutup TI itu kepada bupati, dilaksanakan (*Bangka Pos* 30-3-2003). Isu rakyat nampak dipakai untuk mempertahankan bisnis timah ini, suatu gejala yang

---

<sup>19</sup> Wawancara dengan JM, 8-10-2003, 12-2-2004.

<sup>20</sup> Patut dicatat bahwa bupati adalah orang yang sangat gigih memperjuangkan tuntutan mantan karyawan timah terhadap PT Timah dan Menteri Keuangan di pusat dan Menteri Pertambangan dan Energi untuk pesangon yang belum dibayarkan kepada mereka.



umum terjadi sejak reformasi, terutama di sektor pertambangan rakyat yang didanai oleh cukong.<sup>21</sup> Pada waktu yang sama, para mahasiswa yang tergabung dalam Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia juga melakukan demo di halaman kantor DPRD, menuntut DPRD untuk menolak laporan pertanggungjawaban Bupati Bangka tahun 2002. Tetapi kemudian kelompok ibu-ibu yang masuk dalam Pengajian Al Mafiroh, Sungai Liat, tempat istri bupati aktif, juga menyerbu halaman kantor DPRD, menuntut para anggota DPR-D Bangka bertindak adil. Pertengkaran antara sesama pendemo terjadi.

Tidak ada penanganan yang tuntas mengenai kasus CV Raja Timah 1 ini. Pada saat CV Raja Timah 1 diperdebatkan di dalam sidang-sidang DPRD Kabupaten Bangka, pada saat itu pula Raja Timah 1 mencari strategi baru, yakni meminta izin pemerintah daerah untuk membangun pabrik peleburan biji timah yang dapat menampung 100 sampai 200 ton pasir timah (*Bangka Pos* 6-3-2003). Izin dari pemda cepat diperoleh. Pabrik peleburan CV Raja Timah 1 ini adalah yang kedua di Bangka Belitung yang dimiliki oleh swasta selain PT Koba Tin. Anahnya, pada waktu yang sama, usulan PT Koba Tin membangun *smelter* tambahan, tidak memperoleh izin dari pemerintah. Yang tidak diketahui adalah lobi-lobi macam apa yang telah dilakukan Raja timah 1 dengan para pejabat daerah, sehingga di tengah-tengah perusahaannya dihujat oleh anggota legislatif dan jelas-jelas melakukan manipulasi dengan menggunakan izin SIPAD bupati, pada saat itu pula ia mendapatkan izin dari pemerintah mendirikan pabrik. Raja Timah 1 memiliki empat perusahaan pencairan timah yang dikelola adiknya CL, dan manajer perusahaan diserahkan kepada orang Malaysia.

Dari kasus ekspor pasir timah yang dilakukan oleh CV Raja Timah 1 itu dapat ditarik beberapa kesimpulan. Pertama, terlihat bahwa bisnisnya diproteksi oleh polisi, ada kerja sama yang tersembunyi antara pemberian izin SIPAD bupati untuk pebisnis Raja Timah 1. Kedua, diangkatnya kasus CV Raja Timah 1 ke DPRD memperlihatkan konflik bisnis dan politik dalam waktu bersamaan antara

---

<sup>21</sup> Siapa cukong masih misterius, banyak isu dan tetap tak jelas, hanya bayang-bayang. Cukong bertingkat-tingkat, mulai dari yang kecil sampai ke cukong besar, di dalam provinsi, di luar provinsi, melampaui batas negara. Untuk kasus yang hampir sama ditemukan di Sumatera Barat misalnya, lihat Iirman, (akan terbit).

tokoh Osfindinar dan sekutunya dengan bupati dan sekutunya, antara PT Timah dan CV Raja Timah 1 di lain pihak. Kepentingan PT Timah sejalan dengan kepentingan seorang tokoh politik dari PAN yang berkeinginan mendapatkan jabatan Bupati Bangka. Walaupun demikian, dalam perseteruan itu, bupati keluar sebagai pemenang dengan laporan pertanggungjawaban jabatannya pada bulan Mei 2003 diterima anggota DPR.

### *Raja Timah 2*

Raja Timah 2 ini tidak asing bagi orang Bangka. Ia disebut sebagai Raja Timah, meskipun usianya relatif masih muda. Ia dilahirkan pada tahun 1970 di Mentok, Bangka Barat dari keluarga Tionghoa yang sederhana. Bapaknyanya adalah supir truk, sedangkan ibunya mengurus rumah tangga dengan sembilan orang anak. Karena keadaan ekonomi orangtua yang susah, ia sendiri tidak sempat menamatkan sekolahnya, hanya sampai tahun kedua Sekolah Menengah Pertama di Mentok. Ia kemudian bekerja di toko milik keluarga Cina Bangka di Jakarta yang menjual barang-barang peralatan mobil. Kembali ke Mentok, Raja Timah 2 mencoba menjadi pebisnis secara serabutan, berdagang jagung, makanan ternak, dan menjadi pemborong di pabrik pipa untuk akhirnya berbisnis timah. Dengan julukan Raja Timah, kini Raja Timah 2 memiliki rumah mewah di Mentok dan lebih suka bermain anjing kesayangannya pada hari-hari luang.

Raja Timah 2 bukanlah pendatang baru dalam bisnis timah di Bangka. Sejak tahun 1994 ia mulai tertarik dalam penambangan timah, ketika melihat pendulang timah di sungai-sungai di Mentok yang dikelola oleh PT Koba Tin. Ia mempelajari seluk beluk penambangan timah mulai dari mencari lokasi sampai mengetahui kadar timah yang diperoleh. Ia kemudian bermitra ke PT Timah dengan menggunakan nama perusahaan temannya. Menurutnya, ia berhasil mengubah larangan PT Timah menyimpan timah di rumah, yang sangat dilarang pemerintah Orde Baru, meskipun pada awalnya dilakukan secara tak resmi.

Bisnis timahnya berkembang pesat. Mulai dari delapan pekerja meningkat menjadi 70 orang pekerja. Ia mendirikan perusahaan sendiri, CV Wijaya namanya, dengan gaji pekerja rata-rata di atas 1 juta perorang. Perusahaan ini memiliki banyak cabang di beberapa kota kecil di Bangka. Selain bisnis timah, ia juga bergerak

dalam bidang transportasi umum, bus angkutan dan juga bisnis elpiji. Bagi orang Bangka, Raja Timah 2 sering disebut-sebut orang kuat dari Mentok yang sepak terjang bisnisnya yang tak tergoyahkan, meskipun wilayah penambangannya sudah merambah hutan lindung. Aparat tak berdaya mencegahnya, sedangkan LSM lingkungan juga tak berbuat apa-apa. Rakyat penambang yang menambang di wilayah terlarang pun mengatakan penambangan mereka resmi, karena sudah membayar upeti ke pejabat pemerintah.

Raja Timah 2 sebetulnya tidak memiliki modal besar untuk berbisnis timah. Modalnya berdasarkan kepercayaan yang diperolehnya dari berbagai kalangan baik dari pebisnis di Jakarta maupun para birokrat di Bangka. Ia dikenal dekat dengan bupati. Dua bulan sebelum bupati mengeluarkan perda ekspor pasir timah, Raja Timah 2 memutuskan kontrak sebagai mitra PT Timah. Ketika perda bupati keluar, ia orang pertama mengekspor pasir timah yang secara resmi tercatat sebesar 4.000 ton dengan penyumbang pajak 4,8 miliar rupiah ke Kabupaten Bangka. Pada saat larangan ekspor pasir timah diberlakukan, ia bergabung dengan bupati dan direktur PT Timah yang baru, yaitu putra asli Bangka untuk membangun sebuah perusahaan pencairan di Sungai Liat. Menurut rumor yang masih harus dicari pembuktiannya, modal untuk pembangunan ini berasal dari dana sulapan APBD.

Ketika PT Timah, para pejabat daerah dan pemerintah pusat sedang mengarahkan kritik terhadap dampak negatif perda bupati pada penambangan yang tidak bertanggung jawab terhadap lingkungan, Raja Timah 2 tidak lagi melakukan ekspor timah secara resmi. Akhir tahun 2001, ia menyelundupkan 600 ton pasir timah lewat Singapura yang kemudian disita oleh polisi bersama 500 ton pasir timah milik dua pebisnis lain. Ia dan dua penyelundup lain ditahan polisi. Dari hasil wawancaranya dengan wartawan *Bangka Pos* diketahui bahwa sebelum melakukan penyelundupan, ia telah mensurvei tempat-tempat yang strategis dan aman untuk menyelundupkan pasir timah. Ia menghubungi bea cukai, memperoleh rekomendasi dan 'melapor' ke pegawai pelabuhan dan instansi-instansi terkait termasuk aparat keamanan. Menurutnya, penyelundupan pasir timahnya yang lain lebih aman, karena disaksikan sendiri oleh aparat keamanan.

Apakah penangkapan ini diproses di pengadilan? Nampaknya penyelundupan pasir timah Raja Timah 2 dan dua pebisnis lain itu kemudian menghilang dari sorotan publik. Timah yang disita polisi dikembalikan, karena institusi polisi tidak

sanggup membayar sewa gudang sebesar 150 juta rupiah. Akhirnya timah yang disita, ditiptkan kembali oleh polisi ke gudang Raja Timah 2 seperti halnya timah milik dua pebisnis lain.<sup>22</sup>

Penangkapan Raja Timah 2 dan penyitaan pasir timah selundupannya membawa pengaruh besar pada harga pasir timah, dan pada perekonomian para penambang TI. Harga timah jatuh drastis dari 18.000 rupiah ke 12.000 rupiah per kilogram, dan pemasaran pasir timah sulit. Para penambang resah, dan bahkan mereka melakukan demo terhadap pemerintah daerah. Ketergantungan para penambang terhadap Raja Timah 2 begitu tinggi, karena ia tidak hanya menguasai pemasaran pasir timah dari penambang, terutama di Bangka Barat, juga begitu sosial terhadap orang-orang miskin. Ia membantu berbagai kegiatan sosial dan memberikan beasiswa kepada keluarga yang tak mampu menyekolahkan anaknya, tanpa memandang apakah mereka orang Melayu atau orang Cina Bangka. Penangkapan Raja Timah 2 juga membuat anggota perkeliruan melakukan tekanan-tekanan dengan mengeluarkan berbagai pernyataan yang pada dasarnya memperkuat posisi Raja Timah 2 di mata publik. Isunya bahwa sudah ada dana sebesar 1,5 miliar untuk meredam agar kasus Raja Timah 2 tidak dibawa ke pengadilan. Timah sitaan itu akan tetap 'aman' dalam arti Raja Timah 2 sendiri dan pihak-pihak lain yang memberikan proteksi akan mendapat 'bagian' (*Bangka Pos* 6-1-2002). Isu lain yang diembuskan oleh kelompok perkeliruan adalah semacam sikap menantang dengan memberikan komentar 'asal tahu saja sehari setelah penggerebkan di Pangkal Balam, esok harinya kami sudah mengekspor pasir timah itu ke Singapura' (*Bangka Pos* 6-1-2002).

Dua kasus di atas memperlihatkan bagaimana praktik-praktik rezim bisnis penambangan timah yang baru di bawah otoritas Bupati Bangka. Dari dua kasus ini nampak bahwa aktor-aktor dari instansi pemerintah, apakah pemda atau aparat hukum terlibat dalam bisnis penambangan timah yang baru ini. Di satu pihak aktor-aktor pemerintah memiliki akses untuk mengeluarkan izin, memberikan

---

<sup>22</sup> Dua pebisnis lain juga ditahan polisi di rumah tahanan di Tuatunu, Pangkal Pinang. Salah seorang dari mereka mengatakan telah melakukan mogok makan selama 3 hari dan akhirnya jatuh sakit. Akhirnya, ia dibawa ke rumah sakit untuk dirawat dan dikunjungi para pejabat Bangka. Timahnya yang ditiptkan kembali oleh polisi kepadanya, sudah ditebusnya dan ia ekspor lagi, dan uangnya dibagi-bagi. Sejak itu, informan ini berhenti menjadi penyelundup pasir timah, sebab ia tak kuat menembus mafia yang sudah ada. (Wawancara dengan informan, 21-2-2004)

proteksi dan memanipulasi data seperti halnya dalam kasus ekspor pasir timah CV Raja Timah 1. Sayangnya saya sendiri kesulitan untuk mengetahui bagaimana transaksi antara aktor-aktor dari institusi negara di tingkat lokal dan kedua Raja Timah Bangka ini. Misalnya, ganjaran apa yang diperoleh oleh birokrat, politisi, TNI dan polisi dan aktor-aktor negara lain yang terlibat dalam bisnis itu baik langsung atau tidak, dan ke mana keuntungan itu digunakan

Proteksi yang diberikan oleh aparat penegak hukum nampaknya berbeda-beda, sesuai dengan kepentingan para pebisnis. Jika dalam kasus ekspor pasir timah CV Raja Timah 1, kapolres langsung mengklaim timah tersebut legal, maka dalam kasus Raja Timah 2, pihak kepolisian melakukan penangkapan atas pemilik dan penyitaan pasir timah yang diselundupkan. Tetapi bagai sebuah permainan, pasir timah yang disita dikembalikan polisi dan kasus penyelundupan pasir timah Raja Timah 2 tak pernah dibawa ke pengadilan.

Proteksi yang diberikan oleh aparat penegak hukum dalam kasus-kasus penyelundupan pasir timah yang tak pernah berhenti sampai sekarang sudah menjadi rahasia umum di pulau timah itu. Penyelundup yang dapat dikategorikan sebagai Raja Timah kelas menengah, menceritakan pengalaman kapan ia memerlukan proteksi dari aparat penegak hukum. Menurutnya, penyelundupan timah di darat tidak begitu susah, sebab dengan membagi-bagikan uang kepada orang-orang tertentu, ia bisa lolos. Selain itu, ia juga mengetahui persis lokasi-lokasi sepanjang pantai yang tidak diawasi oleh aparat keamanan. Misalnya, dua kilometer jaraknya dari dermaga, penyelundupan timah bisa lolos, karena aparat keamanan tidak beroperasi 24 jam.<sup>23</sup> Di laut, penyelundupan ini dilakukan dengan dua cara. Cara pertama dengan menggunakan kapal-kapal milik nelayan Buton yang tidak memiliki jaringan bisnis timah di darat. Orang-orang Buton ini sangat memahami jalur-jalur khusus yang tidak terjangkau oleh patroli angkatan laut. Yang kedua adalah dengan “memancing aparat bermain di laut lepas”. Caranya

---

<sup>23</sup> Saya berterima kasih kepada saudara Zaiyardam Zubir dari Fakultas Sastra, Andalas Padang yang telah membantu mengamati proses penyelundupan timah pada malam hari, persis pada saat hari pemilihan presiden putaran pertama. Setelah mengadakan pendekatan yang agak lama, ia akhirnya diterima di dalam kelompok penyelundup untuk mengikuti penyelundupan timah dari darat, mulai menyusuri sungai-sungai di malam hari sampai kemudian mendorong perahu motor dari daerah pantai. Pasir timah yang diselundupkan itu dibawa ke tengah laut dengan kapal motor untuk kemudian dipindahkan ke kapal besar yang sudah menunggu. Selanjutnya ‘kopi Bangka’ itu dibawa ke Singapura.

adalah dengan menyewa kapal yang lebih besar, tetapi hanya dengan muatan 2 ton, sementara itu ia menyewa lima kapal kecil milik nelayan Buton dengan muatan seluruhnya 50 ton pasir timah. Ia sendiri tahu bahwa kapal patroli angkatan laut Bangka sangat terbatas jumlahnya dan hanya mampu menangkap satu atau dua kapal penyelundup. Menurut versi penyelundup, aparat keamanan sudah puas jika dapat menangkap satu atau dua kapal. Penangkapan satu kapal penyelundup besar dengan muatan lebih kecil, tidak akan menjadi masalah bagi penyelundup, karena masih bisa memperoleh keuntungan. Bila kapal muatan besar tertangkap, penyelundup baru meminta proteksi pihak keamanan untuk tidak ditahan dengan memberikan 'bagian' kepada mereka. Jika pihak keamanan tidak memberikan proteksi, maka sudah ada kesepakatan bahwa semua orang-orang yang terlibat dalam penyelundupan akan memilih diam dalam pemeriksaan. Tidak seperti penyelundup kelas atas yang memerlukan proteksi pihak keamanan, apakah itu angkatan darat atau angkatan laut yang akan mengantarkan timah selundupan dari pelabuhan di Bangka ke daerah perbatasan Singapura.<sup>24</sup> Karenanya tidak mengherankan bila pernyataan berikut sering terdengar di Bangka, "Bagaimana Bangka bisa aman, jika aparat terlibat dalam kelompok mafia dengan para cukong-cukong Cina".

Pemberian proteksi, sikap kolaboratif, ataupun ikut aktif dalam bisnis timah ini bukan tidak diakui oleh para pejabat penegak hukum. Di satu pihak, gaji yang terbatas telah membuat mereka mencari tambahan dengan usaha-usaha semacam itu. Selain itu, ketidakberdayaan aparat keamanan mengatasi penyelundupan adalah cerminan lemahnya institusi negara, dengan keterbatasan jumlah aparat, kualitas aparat, fasilitas dan juga ganjaran yang diterima (*Bangka Pos* 2-7-2002). Sementara itu, para penegak hukum dituntut untuk bertindak cepat, dan tegas dalam melakukan penertiban terhadap pelanggaran-pelanggaran yang terjadi. Di bawah kondisi negara resmi yang lemah inilah, pengadilan rakyat memberikan ultimatum menuntut sikap tegas aparat pemerintah. Ini terlihat dalam tulisan-tulisan yang terpampang dalam poster-poster yang ditempelkan 4 LSM Bangka pada dinding-dinding kapal penyelundup yang terdampar di Baturusa sebagai berikut:

---

<sup>24</sup> Wawancara dengan penyelundup, 4-6-2004.

## Studi Kasus Bangka

“Oh Batu karang mau nggak jadi pengganti aparat yang ada di muara Sungai Baturusa ini atau menjadi kepala daerah dan kepala keamanan di Provinsi Bangka Belitung?”

Pengadilan rakyat Babel memutuskan AM= Antoni Matius, S=Sanggaraha, noninisial=titipan *wong gede*.

“Usut aparat yang buta hukum terhadap Mafia Gila”

“Mana?”

Mana taringmu Hei walikota?

Mana Tajimu Hei kapolres?

Mana Kukumu Hei DPR?”

“DPR....sudah kaya saudara bisu, tuli dan buta” (*Bangka Pos* 29-4-2001)

Kasus terdamparnya kapal penyelundup pasir timah yang bermuatan 120 ton ini barulah menjadi perbincangan di kalangan pemerintah daerah. Kasus ini disidangkan dan timah disita dan kemudian dilelang dan uangnya dibagi-bagi.<sup>25</sup> Walaupun demikian, kasus penyelundupan pasir timah yang berhasil dibawa ke pengadilan ini hanya sedikit dari banyak kasus penyelundupan timah yang sampai sekarang belum dapat diatasi pemerintah.

Sejauh mana praktik-praktik bisnis timah semacam itu memberikan dampak terhadap masyarakat dan lingkungan? Memang diakui bahwa rezim penambangan timah yang baru telah memberikan kontribusi luar biasa untuk pendapatan asli daerah, menyediakan lapangan pekerjaan bagi para pengangguran, terutama mereka yang diberhentikan oleh PT Tambang Timah Bangka dan PT Koba Tin, para petani lada yang sedang mengalami kerugian akibat harga lada yang rendah, dan bahkan kepada para pendatang luar yang datang ke provinsi baru ini. Walaupun demikian, praktik-praktik penambangan rakyat atau TI itu telah memberikan dampak yang parah terhadap masyarakat dan lingkungan yang sama sekali tak pernah dibayangkan bupati sebelumnya.

---

<sup>25</sup> Biasanya pelelangan pasir timah selundupan ini kembali ke tangan pebisnis pasir timah sendiri atau penyelundup. Penyelundup memakai beberapa orang lain untuk ikut bersaing harga dalam pelelangan, dan tidak jarang harga dapat dikontrol. Akhirnya, pasir timah kembali jatuh ke tangan penyelundup. Penyelundup menyelundupkan pasir timah itu kembali. Karena perbedaan harga terlalu besar antara di Bangka dan Singapura, maka penyelundup masih dapat menikmati keuntungan dari hasil timahnya yang disita (Wawancara dengan penyelundup, 7-6-2004; lihat juga *Bangka Pos* 2-5-2001)

Dalam hal ini bupati menghadapi keagresifan uang, kerakusan dan kekasaran bisnis penambangan timah yang baru. Ekonomi kerakyatan yang diharapkan nampaknya ditutupi dengan ekonomi yang buas, ganas yang mementingkan keuntungan sesaat, tanpa memperhatikan kondisi kehidupan masyarakat penambang dan dampak lingkungan yang begitu serius di Bangka. Ekonomi yang buas, ganas dan agresif itu telah memunculkan berbagai konflik baik antara masyarakat dan pemerintah maupun di dalam dan antara masyarakat penambang dan nonpenambang.

Karakteristik ekonomi pertambangan TI yang buas dan ganas itu dapat dilihat dari ketidakpedulian mereka terhadap wilayah-wilayah yang menurut aturan pemerintah menjadi daerah terlarang. Karena mengharapkan keuntungan dari bisnis penambangan timah dalam waktu cepat, baik pemilik modal atau tauke, kolektor timah, maupun penambang sendiri berlomba-lomba untuk mencari daerah timah, baik di darat, di sungai, di dekat pantai maupun di tengah laut. Di darat para penambang merambah ke hutan-hutan lindung di kaki gunung, perumahan, perkebunan, di dekat fasilitas-fasilitas umum, seperti di pinggir jalan, jembatan dan di lokasi pengadaan air minum penduduk, dan di dekat-lokasi persawahan penduduk. Para penambang TI juga merambah ke lokasi penambangan PT Tambang Timah yang sudah direklamasi. Di laut, para penambang TI yang disebut TI terapung, mulanya di sekitar pantai Sungai Liat dan Bliyu, dan lama-kelamaan hampir merambah sepanjang pantai pulau itu.

Pada dasarnya karakteristik penambangan baru ini sama sekali tidak bertanggung jawab terhadap lingkungan. Meskipun dalam perda bupati ada peraturan kewajiban reklamasi, akan tetapi nampaknya tak pernah dilakukan.<sup>26</sup> Daerah-daerah yang sudah ditambang tidak direklamasi, dibiarkan menganga

---

<sup>26</sup> Perda ini memuat mengenai izin penambangan yang diberikan oleh bupati di wilayah KP Pemda. Pada bulan Mei 2001, pemerintah daerah melakukan sosialisasi terhadap Perda No.6 2001. Dalam perda itu ditetapkan bahwa luas wilayah maksimum untuk penambangan perorangan adalah 0,5 ha ditambang dengan sistem dulang atau nonmekanik, dimasukkan dalam klasifikasi A, dengan biaya reklamasi sebesar Rp 1.800.000, sedangkan klasifikasi B dengan luas maksimal 2 ha, dengan menggunakan mesin 20 PK dengan biaya reklamasi sebesar Rp 3.600.000 dengan perhitungan rata-rata satu dolar APBN 9.600 rupiah. Setelah keluarnya peraturan tersebut, pemerintah kabupaten bekerja sama dengan instansi terkait mensosialisasikan peraturan ini. Misalnya di Mentok, tim melakukan sosialisasi di hadapan 150 pengusaha dan pemilik TI yang tinggal di 4 kecamatan. Dengan keluarnya peraturan itu tercatat sekitar 12.000 TI yang belum memegang izin resmi (*Bangka Par* 9,26-5-2001).



menjadi kolong-kolong. Jumlah kolong-kolong itu belum diketahui secara pasti saat ini, dan tentu terus bertambah sesuai dengan pertambangan aktivitas TI. Menurut hasil penelitian Universitas Sriwijaya Palembang, jumlah kolong tahun 1998/1999 di Provinsi Bangka-Belitung adalah 887, dan 544 darinya berada di Bangka dengan luas kira-kira 1.035,51 hektare atau 1 % dari luas Pulau Bangka (*Kompas* 27-6-2001). Tentu kita tidak bisa mengklaim bahwa penciptaan kolong-kolong itu adalah karena penambangan TI saja, tetapi PT Tambang Timah juga bertanggung jawab atas kolong-kolong yang belum ditimbuni.

Merambahnya penambangan TI ke wilayah-wilayah terlarang telah membawa akibat yang begitu serius terhadap penduduk Bangka. Para nelayan kehilangan mata pencaharian, karena tidak memperoleh ikan tangkapan di pantai-pantai yang sudah dikotori dengan *tailing* TI. Karena itu dapat dimengerti jika sekitar 1.120 penduduk Kampung Air Anyut, Kecamatan Sungai Liat membuat kesepakatan menolak kehadiran TI di wilayah mereka, karena merusak air sungai. Masyarakat meminta pemerintah tidak mengeluarkan izin, lurah memanggil pengusaha tambang, tetapi tidak ditanggapi (*Bangka Pos* 18-9-2003). Pengusaha jasa seperti hotel-hotel yang diharapkan akan meningkatkan pendapatan asli daerah, kini mengeluh karena pantai-pantai yang dijadikan objek wisata, menjadi kotor (*Bangka Pos* 3-10-2003). Penduduk desa mengeluh karena langkanya air bersih di sungai-sungai. Sungai-sungai tidak bisa digunakan lagi sebagai tempat perendam lada mereka, atau airnya tidak bisa digunakan untuk keperluan sehari-hari. Suplai air PDAM mulanya tercemar dan kemudian terhenti seperti dialami oleh penduduk Kota Toboali, Bangka Selatan (*Bangka Pos* 11-11-2003). Pihak PDAM sendiri mengakui tidak adanya pencemaran air akibat TI yang beroperasi di dekat lokasi PDAM. Ibukota provinsi, Pangkal Pinang yang dilalui oleh Sungai Rangkui juga sudah tercemar, akibat penambangan TI di daerah hulu. Penduduk di Desa Rias, desa tempat pemerintah meningkatkan ketahanan pangan Bangka dengan penanaman padi, mengeluh, karena tercemarnya air sawah. Pemilik perkebunan kelapa sawit merasa dirugikan, karena daerahnya menjadi kolong-kolong kecil. Hutan-hutan semakin sedikit, karena para petani lada kini juga telah mengubah kebun ladanya menjadi 'kebun timah'. Semua ini akan mengakibatkan Provinsi Bangka-Belitung akan menjadi provinsi 'babak-belur', seperti diungkapkan banyak orang di Bangka.

Contoh-contoh di atas merupakan sedikit dari banyak kasus kerusakan lingkungan yang diakibatkan oleh sifat penambangan TI yang tidak bertanggung jawab itu. Protes-protes yang diajukan para nelayan, dan ibu-ibu rumahtangga ke DPRD II terhadap kerusakan lingkungan ini bukan tidak ditanggapi pemerintah. Respons para pejabat daerah boleh dikatakan cepat. Peninjauan ke beberapa lokasi tambang, diskusi-diskusi di dewan legislatif daerah sudah tak terhitung, akan tetapi tidak membawa hasil yang memuaskan. Walaupun demikian, masalahnya tidak sederhana. Pertama, kontrol dan sanksi yang akan dijatuhkan terhadap penambangan yang buas itu juga bermasalah, karena masing-masing instansi terkait, apakah dinas kehutanan, pertanian, pertambangan, dan pemerintah daerah (kepala desa, camat dan bupati) saling tarik ulur dalam penyelesaian sistem penambangan yang buas itu. Kedua, pemerintah menghadapi dilema, menutup TI tanpa mencari alternatif pekerjaan lain akan lebih parah akibatnya, lebih-lebih pada saat harga lada sedang menurun. Sebaliknya, membiarkan TI tanpa kendali juga akan membawa risiko yang lebih besar.

Selain dampak lingkungan yang parah, pemerintah juga menghadapi berbagai masalah sosial yang muncul di kalangan masyarakat penambang sendiri sehubungan dengan maraknya penambangan TI. Masalah minuman keras, judi, dan perempuan tidak bisa dielakkan. Sebagian uang yang diperoleh penambang dibelanjakan untuk hal-hal semacam ini, sebuah gejala yang sama seperti masa kolonial. Di samping itu, kompetisi mendapatkan lahan untuk areal penambangan telah memunculkan konflik yang seringkali mengarah pada perkelahian massal antara penambang dan pemilik TI dengan penambang dan pemilik TI lain. Berita-berita perkelahian semacam ini sudah menjadi rutin, dan dimuat dalam koran lokal Bangka Pos. Berita-berita kriminalitas seperti perkelahian antarbos timah, antarkelompok penambang dan bahkan perkelahian antarkampung serta kasus-kasus pencurian timah menjadi biasa di kalangan masyarakat penambang TI di Bangka. Karenanya, tidak heran bila salah seorang pemilik TI berpendapat bahwa dunia penambangan TI penuh dengan kekerasan.

Usaha-usaha penertiban dilakukan pemerintah, mulai dari yang bersifat peringatan sampai ke tindakan represif terhadap TI-TI yang merusak lingkungan. Misalnya pada bulan November, 2003, bupati mengeluarkan surat peringatan penghentian TI terapung di sepanjang Pantai Rebo, Teluk Uber dan kawasan Rambak, Kecamatan Sungai Liat, setelah peringatan lisan dan tertulis dilakukan sebelumnya (*Bangka Pos* 4-11-2003, 12-11-2003, 24-11-2003). Peringatan-

peringatan lisan dan tulisan tidak diindahkan oleh pemilik TI. Karena itu, sebuah tim terpadu yang terdiri dari angkatan darat dan laut, dan pihak kepolisian bersama para pejabat instansi terkait yang berjumlah 72 orang, melakukan penyitaan terhadap pemilik TI, jika perlu dengan tindakan kekerasan. Usaha-usaha penertiban seperti ini sebagian berhasil dan sebagian tidak. Pembongkaran beberapa mesin TI dan alat-alat penambangan lain misalnya berhasil dilakukan di sekitar daerah Pantai Tikus, Pantai Rambak yang masuk dalam wilayah Kabupaten Bangka Induk.

Sampai awal tahun 2004, penegakan hukuman diambil-alih oleh pemerintah daerah tingkat provinsi. Ini sehubungan dengan pemekaran kabupaten di Provinsi Bangka Belitung yang berdampak semakin ruwetnya bisnis ekspor dan penambangan TI dalam kaitan dengan PAD. Sebagaimana diuraikan dalam bagian awal, bahwa usaha-usaha penertiban tambang dan ekspor timah semakin diatur rinci oleh pemerintah daerah provinsi. Semakin ketat diatur, semakin bertambah banyak penyimpangan-penyimpangan. Hal itu dibuktikan dengan masih banyaknya penambangan TI yang melanggar peraturan.

Usaha-usaha penertiban penambangan ini menemukan caranya sendiri-sendiri. Selain diskriminatif, penertiban penambangan itu juga rumit, karena terlibatnya aktor-aktor negara dalam usaha dan bisnis penambangan telah menyebabkan banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan. Apa yang diakui oleh kapolwil adalah bahwa sebelum aparat turun ke lapangan, rencana penertiban sudah dibocorkan. Karena itu menurutnya di institusi kepolisian sendiri 'tidak diketahui siapa lawan dan siapa kawan' (*Bangka Pos* 2-7-2004). Polisi tidak menemukan bukti-bukti aktivitas penambangan TI di tempat-tempat terlarang. Peralatan penambangan tidak ada, dan lokasi sepi. Tetapi penambang akan menyerbu lokasi segera setelah tim penertiban meninggalkan lokasi. Pembocoran rencana penertiban ini disebabkan karena anggota penertiban sendiri memiliki usaha penambangan. Selain itu, sistem penertiban penambangan pemerintah tersebut juga diskriminatif. Penertiban dilakukan justru pada penambangan-penambangan kecil, dan jarang pada pemilik TI yang besar, milik para tauke (*Bangka Belitung* 13-11-2003).

Terlalu banyak kasus-kasus penertiban penambangan TI yang dapat diuraikan dalam *paper* terbatas ini. Yang penting adalah adanya pula sikap protes terbuka yang langsung diarahkan ke tim operasi penertiban seperti kasus penambang TI milik Raja Timah 2 dari Mentok. Peringatan-peringatan yang diberikan pejabat daerah, lurah, camat dan bupati tidak mempan, karena meskipun penambang TI

menambang di hutan lindung, mereka beralasan bahwa penambangan mereka legal, karena secara rutin memberikan sumbangan kepada pada pejabat dari instansi terkait. Anahnya usaha-usaha penertiban TI yang merusak lingkungan ini tak pernah dipermasalahkan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat, seperti Walhi.

Dilihat dari kondisi kerja para penambang sendiri, jauh dari memuaskan. Jaminan sosial tidak ada. Sayangnya tidak ada data yang cukup dipercaya menggambarkan kasus-kasus kecelakaan tambang yang membawa luka, cacat, dan kematian. Angka-angka yang bisa diperoleh itu dihimpun dari pemberitaan media lokal dari Januari-Oktober 2003, yakni sebesar 39 kasus kecelakaan dengan rincian adalah 23 orang luka berat dalam pengertian dirawat di rumah sakit, dan 16 orang meninggal dunia. Penyebab kecelakaan kebanyakan adalah akibat tertimbun tanah, terjepit mesin sehingga cacat seumur hidup. (*Bangka Pos* 15-10-2003) Dari Januari-Juli 2004, sebanyak 27 orang penambang TI meninggal dunia akibat tertimbun tanah. Angka ini belum termasuk angka kecelakaan dilihat dari berbagai jenis. Angka-angka ini sebetulnya tidak menggambarkan kondisi nyata di lapangan, karena banyak kecelakaan tambang atau kasus-kasus penambang yang meninggal tidak dibawa ke rumah sakit atau luput dari pemberitaan mass media, atau sengaja disembunyikan oleh para penambang sendiri.

Menyimak uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa dampak penambangan TI terhadap masyarakat dan lingkungan jauh dari menguntungkan. Terlalu tinggi biaya yang dikeluarkan daripada yang didapatkan oleh masyarakat penambang sendiri. Kebanyakan status penambang pun tidaklah pemilik TI, melainkan pekerja bagi hasil atau pekerja upah dengan kondisi dan jaminan kerja yang menyedihkan. Usaha penambangan yang buas, rakus telah dibayar dengan kerusakan alam yang parah, konflik dan kekerasan di dalam dan antara masyarakat penambang dan kelompok masyarakat nonpenambang dan dengan pemerintah. Walaupun demikian, usaha-usaha penertiban penegak hukum kurang berhasil mengatasinya, karena berjalannya prosedur-prosedur informal dalam masa operasi penertiban yang formal dari aparat. Inilah kondisi real bisnis penambangan dan ekspor timah di bawah rezim penambangan timah yang baru di provinsi yang baru dibentuk.

*Desentralisasi, deregulasi, dan negara bayangan: sebuah diskusi*

Deregulasi tata niaga dan penambangan timah telah membuat pergeseran nyata dari sistem penambangan timah yang lama yang hierarkis, birokratis yang diorganisir dari pusat ke sistem penambangan timah yang baru yang lebih efisien di bawah kontrol bupati. Di bawah rezim bupati, sistem penambangan timah yang baru telah memotong jalur hierarkis dan birokratis, ditandai dengan pendirian beberapa perusahaan ekspor pasir timah, penambangan dan pencairan timah. Munculnya perusahaan ekspor pasir timah pada gilirannya telah menyemarakkan rakyat atau disebut Tambang Inkonvensional (TI). Perusahaan ekspor pasir timah menjadi pesaing baru dalam sistem penambangan lama, PT Tambang Timah, PT Koba Tin. PT Tambang Timah hampir mengalami kebangkrutan, kalau tidak melakukan reorganisasi dan restrukturalisasi. Pada saat inilah justru adanya semacam proses tarik-menarik kekuatan antara pendukung deregulasi, yakni bupati dan sekutu-sekutunya dengan kontra deregulasi, gubernur dan sekutu-sekutunya. Deregulasi dicabut. Ekspor pasir timah dilarang. Akan tetapi, bupati kemudian mencoba mencari celah lain yang tetap memberikan ruang gerak kepada pebisnis daerah, pengekspor pasir timah dengan mengeluarkan peraturan daerah, Surat Izin Perdagangan Antar Daerah (SIPAD).

Sistem pengelolaan penambangan timah baru di bawah rezim bupati telah memunculkan sebuah negara bayangan atau negara perkeliruan, jika boleh mengambil istilah perkeliruan yang populer di kalangan 'preman' dan LSM Bangka sejak reformasi digulirkan. Negara perkeliruan lokal ditandai dengan keterlibatan aktor-aktor dari institusi negara di tingkat lokal dalam ekonomi informal. Keterlibatan ekonomi informal itu nampak dalam cara-cara memberikan atau mengantari pemberian akses, tindakan-tindakan manipulatif dan pemberian proteksi/jaminan keamanan. Negara bayangan itu telah melibatkan kepala daerah, pebisnis lokal, polisi, tentara, angkatan laut, preman, dan organisasi-organisasi sosial. Tempat pertemuan mereka di warung kopi. Di tempat ini dibuat rencana, strategi dan keputusan untuk melancarkan kegiatan ekonomi informal tersebut. Tempat ini nampaknya telah berfungsi mengaburkan konsep pemisahan ekonomi legal dan ilegal, negara formal dan informal seperti distudi oleh Barbara Harriss-White. Sebab menurutnya, ada arena-arena informal seperti pencurian, korupsi, pengurangan pajak dan privatisasi pemilikan publik yang ditemukan di dalam sektor formal.

Aktor-aktor negara di tingkat lokal melakukan tingkah laku informal untuk mencari keuntungan, dan bahkan ikut terlibat dalam sebuah mafia bisnis timah. Seberapa jauh keuntungan itu dipergunakan untuk kepentingan pribadi atau lembaga institusi negara yang terbatas *budget*-nya, tidak diketahui. Kaburnya pemisahan antara legal dan ilegal, antara resmi dan tidak resmi dalam kasus pengelolaan timah di bawah sistem baru ini, nampaknya mengharuskan kita untuk memikirkan kembali konsep pemisahan antara 'negara', 'pasar', antara 'negara' dan 'masyarakat'. Menurut Schulte Nordholt (2003), ada hubungan intim antara negara dan pasar, birokrat dan pebisnis.

Birokrat dan politisi mempunyai akses kekuasaan (*power*) untuk memberikan izin, memberikan proteksi, membuat dan mengesahkan peraturan, tetapi tidak mempunyai dana yang cukup untuk membiayai kehidupannya dan kepentingan ideologinya. Pebisnis tidak memiliki akses tersebut, akan tetapi mempunyai modal atau uang memperoleh atau membeli akses tersebut. Masyarakat yang memiliki tujuan tertentu pula dapat memperoleh akses dan objek dari kepentingan pebisnis, politikus, dan birokrat. Ketiga unsur-unsur ini dalam kasus Bangka saling terkait satu sama lain, dan pada saat yang sama berjalan tumpang tindih. Bupati atau pejabat daerah, polisi, militer, pebisnis, preman mempertahankan hubungan yang intim dan jarak antara mereka itu sangat kabur. Dalam kasus Bangka, preman berperan penting dalam menggerakkan massa mendukung interes pejabat daerah, pebisnis dan aparat. Siapakah yang mendominasi dalam hubungan kekuasaan dalam negara bayangan lokal ini? Pertanyaan ini sulit dijawab, akan tetapi kita akan segera mengetahui jawabannya jika menyimak pernyataan pengusaha dan penyelundup timah berikut ini: 'Yang berkuasa di Bangka, tidak bupati, tidak gubernur, tidak anggota DPR, tetapi adalah duit, duit, duit. Baunya harum, menyebar di mana-mana. LSM? Ini paling gampang, pagi bersorak sorai, dikasih duit, sore diam'<sup>27</sup>

Keterlibatan aktor-aktor negara dalam ekonomi informal itu berkaitan erat dengan mempertahankan sebuah kekuatan politik yang sedang bersaing, yang ingin merebut kekuasaan untuk mengontrol sumber-sumber alam. Pro-kontra terhadap deregulasi tata niaga timah dan terhadap SIPAD bupati adalah refleksi

---

<sup>27</sup> Wawancara dengan penyelundup X, 7-6-2004.

sebuah kompetisi bisnis dan politik antara PT Timah dengan perusahaan-perusahaan timah lokal, antara pusat dan daerah, antara provinsi dan kabupaten, antara Golkar yang ingin merebut kembali kekalahannya dengan PDI-P yang telah memenangkan Pemilihan Umum 1999 di Bangka.

Lalu, apakah fenomena di atas tipikal untuk Bangka? Fenomena yang sama ditemukan dalam studi Phongpaichit (1998) dan McVey (2000) di Thailand. Studi ini memperlihatkan domain politik dan ekonomi yang bertumpang tindih dengan aktivitas ekonomi ilegal, ketika birokrat, militer, polisi, pebisnis dan kriminal mempertahankan hubungan yang intim dan jarak antar mereka begitu kabur. Tumpang tindih domain politik dan bisnis, ini ditemukan pula dalam studi Reno (1995) dalam kasus industri permata ilegal. Dalam praktik bisnis permata ini, aktor-aktor negara di Sierra Leone memasuki ekonomi ilegal/informal ini dan mengembangkan sebuah 'negara bayangan'. Aktor-aktor negara memanipulasi kebijaksanaan yang dirancang untuk menarik investor asing untuk menanamkan modalnya dalam industri ini. Aktor-aktor negara menjadi kaya, mengontrol berbagai sumber dari pasar informal itu dan menjalankan kekuasaan politik yang luar biasa kuatnya. Kasus Bangka memperlihatkan kesamaan dengan Sierra Leone, di mana kemunculan dan bertahannya negara bayangan itu adalah lemahnya kontrol negara formal.

Lemahnya kontrol negara formal nampak dalam usaha-usaha penertiban dan keamanan yang selalu gagal dalam bisnis penambangan dan perdagangan selundupan pasir timah yang buas, rakus dan mementingkan keuntungan jangka pendek. Deregulasi dan regulasi pengelolaan timah dalam era desentralisasi ini telah membawa *human cost* dan kerusakan lingkungan yang parah. Deregulasi dan regulasi timah dan cara-cara di mana bisnis timah dipraktikkan itu pada gilirannya telah memperjauh hubungan negara dan masyarakat. Meskipun desentralisasi kekuasaan adalah sebuah usaha mendekatkan negara (pusat) ke daerah (Hidayat 2003), ketika aktor-aktor negara di tingkat lokal lebih dekat dan *concern* pada kepentingan rakyat, akan tetapi kasus Bangka memperlihatkan gejala sebaliknya. Dalam kenyataannya desentralisasi kekuasaan dari pusat ke daerah dalam kasus pengelolaan penambangan timah rezim bupati dan sekutu-sekutunya ini justru meneruskan pekerjaan Orde Baru. Bahwa meskipun rakyat Bangka diizinkan menambang, akan tetapi pada umumnya mereka hanyalah sebagai

penambang (bagi hasil atau upahan untuk pendatang) dengan kondisi kerja yang jauh dari memuaskan. Lingkungan yang parah sebagai akibat penambangan yang tak bertanggung jawab lebih memperumit dan mempersempit ruang gerak meningkatkan ekonomi daerah. Makanya, provinsi baru yang diistilahkan sebagai provinsi 'babak belur', kini sedang mengalami praktik-praktik ekonomi yang buas masa Orde Baru yang beroperasi dalam wajah baru.

\*\*\*



## *Shadow State...?*

# Bisnis dan Politik di Provinsi Banten

Syarif Hidayat

*Our knowledge of the nature of local political leadership in modern democracies based on systematic comparative scholarship is limited. This makes it difficult to generalise across political systems. [...] Political scientists just have been more interested in their own political system, and in interviewing national politicians than in comparative studies of local leaders.*

(Eldersveld et al.1995:1)

*The informal market role in rulers' construction of parallel political authority in the wake of the near total decay of formal state institutions – a shadow state – is less well known.*

(William Reno 1995:1)

### *Pengantar*

Kutipan di atas mengisyaratkan betapa terbatasnya kajian-kajian komprehensif tentang karakteristik politik lokal sebagai akibat dari adanya kecenderungan umum di kalangan para pengamat yang lebih memfokuskan perhatian pada dinamika politik pada aras nasional. Para akademisi tentunya sah-sah saja untuk membangun argumentasi bahwa dinamika politik lokal merupakan bagian dari refleksi 'wajah' politik nasional. Namun, juga perlu disadari bahwa dinamika politik lokal memiliki sejumlah keunikan. Bahkan, untuk konteks Indonesia, relasi kekuasaan pada aras lokal memiliki banyak kekhususan yang tidak cukup hanya dipahami dengan pendekatan formal, karena juga melibatkan jaringan-jaringan informal, termasuk di dalamnya relasi antara penguasa dan pengusaha. Oleh karena itu, untuk dapat memahami secara utuh karakteristik dari realitas politik lokal di Indonesia menghendaki suatu pendekatan yang secara bersamaan dapat memahami relasi kekuasaan formal dan informal tersebut.

Dimotivasi oleh keinginan untuk memahami secara lebih utuh tentang relasi kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, khususnya pada periode “pasca pemerintahan Suharto”, saya kemudian memutuskan untuk melakukan penelitian ini, dengan tema ‘bisnis dan politik di Provinsi Banten’. Keinginan untuk meneliti persoalan bisnis dan politik di Provinsi Banten kemudian semakin merona, ketika pada suatu hari saya membalik-balik arsip surat kabar dan menemukan sebuah artikel pada kolom Nusantara, harian *Kompas* (4-7-2003), dengan judul *Ke Banten, jangan lupa pakaian hitam*. Dalam artikel ini, ‘Zal’, begitu inisial si penulis, menjelaskan pengaruh para jawara<sup>1</sup> dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di Banten. Pakaian hitam yang ia maksud adalah seragam resmi para jawara, yang pada saat ini lebih populer dengan sebutan pendekar. Para pendekar berseragam hitam tersebut, tulis Zal, memiliki kekuatan dan pengaruh yang begitu dahsyat. Mereka tidak saja menguasai proyek-proyek, tetapi juga dapat mengintervensi kebijakan pemerintah daerah lainnya. Untuk lebih jelasnya, berikut cuplikan artikel yang ditulis oleh Zal:

Busana hitam-hitam memang digemari ketua pendekar Banten, Chassan Sohib (74). Ke mana-mana, tokoh masyarakat ini selalu mengenakan busana hitam-hitam. Chassan memiliki puluhan koleksi baju hitam. Oleh masyarakat dia dianggap tokoh dan salah seorang pelaku sejarah Banten. Chassan dianggap berjasa dalam pembangunan prasarana di Banten melalui sejumlah perusahaan kontraktornya. Namun, ketokohan Chassan kerap digugat oleh masyarakat karena dituduh telah terlalu jauh mengintervensi kebijakan pemerintah daerah setempat. ‘Apalagi dalam urusan proyek, hampir semuanya dikuasai (kelompok warga berbusana) hitam-hitam’, ungkap seorang staf di pemerintah Provinsi Banten.

Chasan membantah tuduhan itu. Dalam beberapa kesempatan Chassan menyatakan, tuduhan miring itu karena kecemburuan. Ia mengaku, perusahaan kontraktor dan kepercayaan yang dia peroleh dari pemerintah berkat usaha yang dilakukannya bertahun-tahun.

---

<sup>1</sup> Merumuskan secara baku definisi dari jawara (*the strong man*) itu sendiri, memang mengalami banyak kesulitan. T.S. Raffles (1965) dan Williams (1990:45-46), misalnya mendefinisikan jawara di Banten sebagai individu, atau kelompok orang, yang tidak memiliki pekerjaan (pengangguran), dan melakukan kegiatan kriminal/melanggar hukum. Saya sendiri, memahami jawara di Banten, tidak saja dalam definisi Raffles dan Williams, tetapi juga mengartikulasi jawara sebagai seorang atau kelompok orang yang memiliki sumber kekuatan fisik (dan ilmu supra natural yang menyertainya), berani menentang kebathilan, dan melindungi individu atau kelompok masyarakat yang lemah.

Sebutan bahwa Chassan “orang kuat” di Banten memang tidak terbantahkan. Banyak tokoh nasional yang kenal dekat dengannya, misalnya Jenderal (Pur) Wiranto. Kebetulan juga salah seorang putri Chassan yakni Ratu Atut Chosiyah (39) terpilih menjadi Wakil Gubernur Banten yang pertama mendampingi gubernur terpilih Djoko Munandar.

Informasi jurnalistik yang diturunkan oleh Zal pada harian *Kompas* itu, sedikitnya, telah menginspirasi saya untuk melakukan investigasi lebih mendalam tentang peran jawara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Banten pada periode awal ia berdiri sebagai provinsi. Ternyata, tidak semua jawara di Banten adalah jawara *tulen*, yang hanya mengandalkan kemampuan pencak-silat dan ilmu kedigjayaan yang dimiliki. Tetapi tampaknya, juga ada jawara yang memiliki status rangkap sebagai pengusaha. Dalam kapasitas sebagai pengusaha, tentunya mereka sangat berkepentingan untuk mendapatkan akses terhadap sumber daya (*resources*) yang dikontrol oleh pemerintah daerah. Kemudian dalam rangka mendapatkan akses terhadap *local government resources* tersebut, tidak kecil kemungkinan, status ganda yang mereka miliki akan difungsikan secara maksimal. Sebagai pengusaha, mereka akan memaksimalkan “sumber daya keuangan” yang dimiliki. Sementara, dalam kapasitas sebagai jawara, mereka juga dapat menggunakan “sumber daya kekerasan”.

Dugaan sementara tentang keberadaan “jawara berstatus ganda”, seperti dikemukakan di atas, selanjutnya, telah mengilhami penulis untuk membangun sejumlah pertanyaan yang akan dijawab dalam penelitian di Banten. Di antara pertanyaan yang dimaksud adalah, betulkah para jawara di Banten juga berstatus sebagai pengusaha? Bila ya, apakah para “jawara-pengusaha” tersebut memiliki pengaruh yang cukup kuat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Banten? Apakah ada interkorelasi antara peran jawara dan pengusaha pada periode persiapan pembentukan Provinsi Banten (khususnya pada proses pemilihan gubernur dan wakil gubernur) dengan peran yang mereka mainkan pada periode “pascapemilihan” (dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah)? Bagaimana akses terhadap pemerintahan daerah dibangun? Dan apa saja bentuk dari pola interaksi antara para “jawara-pengusaha” tersebut *vis-à-vis* pejabat daerah?

*Latar belakang sejarah, karakteristik sosial, dan profil ekonomi Banten*

Banten adalah salah satu dari lima provinsi baru, yang dibentuk setelah diberlakukannya UU No. 22 dan 25/1999. Dari barisan provinsi-provinsi baru tersebut, Banten merupakan provinsi pertama dibentuk, sekaligus sebagai ‘pembuka pintu’ bagi pemekaran pemerintahan provinsi lainnya (antara lain, Bangka Belitung, Gorontalo, Maluku Utara, dan Kepulauan Riau). Secara historis, Banten memang pernah berstatus sebagai daerah otonom, yakni, pada periode kesultanan (tahun 1552-1809). Namun, pada masa pendudukan pemerintah kolonial Belanda, sejalan dengan dihapuskannya Kesultanan Banten maka status sebagai daerah otonom pun dihilangkan (pada tahun 1817). Sebagai gantinya, Banten telah diberi status sebagai keresidenan (Khatib Mansur 2001:531).

Pada periode kemerdekaan Republik Indonesia, status keresidenan tersebut tetap dipertahankan sampai dengan tahun 1973. Namun, dalam perkembangan berikutnya, sejalan dengan mulai diberlakukannya UU No. 5/1974, tentang pemerintahan di daerah, Banten terus dikondisikan oleh rezim Suharto dalam bentuk sejumlah pemerintahan kabupaten yang bernaung di bawah Provinsi Jawa Barat. Praktik pemerintahan seperti ini, sulit dihindari, telah mengakibatkan Banten menuai banyak “ketidakberuntungan” dalam bidang politik, ekonomi, maupun dalam bidang sosial-budaya. Misalnya saja, sampai dengan akhir pemerintahan Orde Baru, Banten merupakan wilayah Provinsi Jawa Barat yang memiliki tingkat pendidikan dan kesejahteraan masyarakat yang rendah. Bahkan, Banten juga tercatat sebagai wilayah yang memiliki jumlah desa tertinggal yang relatif banyak (Khatib Mansur 2001:166-167). Rentang perjalanan sejarah politik lokal, plus ketidakberuntungan sosial dan ekonomi inilah, antara lain, telah menjadi faktor pendorong (*push factor*) bagi munculnya semangat pembentukan Provinsi Banten, yang konon, telah mulai dirintis sejak akhir tahun 1950-an.<sup>2</sup>

Setelah “terkubur” sekian lama, sejalan dengan bercokolnya pemerintahan rezim Orde Baru, semangat untuk mendirikan Provinsi Banten tersebut muncul kembali di permukaan pada awal tahun 1999. Inilah titik kulminasi dari perjalanan sejarah masyarakat Banten dalam mewujudkan cita-citanya untuk memiliki provinsi sendiri, terlepas dari

---

<sup>2</sup> Wawancara dengan Hasan Alayrus, 3 -6- 2004; Djamaludin, 18 -6- 2004; dan UU Mangkusasmita 1-7- 2004. Lihat juga kata “sambutan tokoh masyarakat Banten” yang ditulis oleh Kiyai-Haji, Tubagus Chasan Sochib, dan “prolog” yang ditulis Drs. H. Uwes Qorny pada buku Khatib Mansur (2001).

Jawa Barat. Berbagai organisasi, kemudian, dibentuk sebagai wadah sekaligus sarana untuk merealisasikan tuntutan pembentukan Provinsi Banten. Tiga di antara organisasi tersebut adalah, Komite Pembentukan Provinsi Banten (KPPB) yang dipimpin oleh Uwes Qorny; Kelompok Kerja (POKJA) pembentukan Provinsi Banten yang dipimpin oleh H. Irsyad Djuwaeli, dan Badan Koordinasi (BAKOR) pembentukan Provinsi Banten yang dipimpin oleh H. Tb. Tryana Sjam'un. Dalam tiga organisasi inilah para tokoh dan elemen-elemen masyarakat lainnya (termasuk jawara dan pengusaha) bergabung jadi satu, dan berbagai strategi (baik melalui jalur formal, maupun jaringan informal) telah digelar dalam rangka mewujudkan pembentukan Provinsi Banten. Perjalanan panjang masyarakat Banten dalam mewujudkan cita-citanya tersebut akhirnya mencapai klimaks pada tanggal 4 Oktober 2000, ketika DPR-RI menetapkan Undang-undang Pembentukan Provinsi Banten (UU No. 23/2000).

Juga penting untuk dicatat di sini adalah, peran dari Moh. Aly Yahya, khususnya dalam pergulatan memperjuangkan penetapan UU No. 23/2000 di DPR-RI. Ali termasuk jajaran 'tokoh pejuang' yang bergerak pada multi level. Sebagai putra Banten, nama Ali tercatat sebagai anggota pengurus pada beberapa organisasi pergerakan yang ada, antara lain, dalam KPPB dan BAKOR. Sementara, sebagai seorang politisi muda Partai Golkar, Ali juga menyandang amanah sebagai anggota DPR-RI mewakili partai berlambang pohon beringin tersebut. Dalam kapasitasnya sebagai anggota DPR-RI inilah, Ali telah berperan sebagai konseptor dari Rancangan Undang-undang (RUU) Inisiatif Pembentukan Provinsi Banten, yang kemudian setelah ditetapkan dikenal dengan UU No. 23/2000.

Dengan demikian, secara formal, Banten resmi berdiri sebagai provinsi, terpisah dari Jawa Barat, adalah pada bulan Oktober tahun 2000, sejalan dengan ditetapkannya UU No. 23/2000. Wilayah administratif Provinsi Banten, dalam hal ini, meliputi empat kabupaten dan dua kota, yaitu: Kabupaten Serang, Kabupaten Pandeglang, Kabupaten Lebak, Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang, dan Kota Cilegon. Sementara, ibukota pemerintah Provinsi Banten itu sendiri ditetapkan di Serang.<sup>3</sup>

Dari sisi karakteristik sosial, satu di antara keunikan yang dimiliki oleh Banten adalah, terciptanya hubungan yang harmonis antara jawara dan ulama. Dalam pemahaman awam, antara ulama dan jawara merupakan "dua dunia" yang saling

---

<sup>3</sup> Pasal 3 dan 7, UU No. 23/2000, tentang Pembentukan Provinsi Banten.

bertolak belakang, ternyata di Banten dapat bersinergi secara harmonis. Oleh karenanya, mungkin tidak berlebihan bila kemudian M. Tihami (seorang sejarawan di Banten), misalnya, mengatakan bahwa “Ulama dan jawara di Banten selalu bergandengan tangan sejak periode kesultanan, saat perjuangan mengusir penjajah, hingga periode kemerdekaan R.I” (Wawancara, 24-6-2004). Sementara, saya sendiri telah melabeli hubungan antara ulama dan jawara tersebut sebagai Dwi Tunggal khasan idenitas sosial di kalangan komunitas Banten.

Namun demikian bila ditelusuri lebih jauh tentang peran dari ulama dan jawara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Banten - mulai dari periode kesultanan, masa penjajahan Belanda, dan sampai periode Banten kontemporer (setelah resmi berdiri sebagai provinsi) - maka akan terlihat adanya beberapa persamaan dan perbedaan yang cukup signifikan antara keduanya sejalan dengan perubahan ruang dan waktu tersebut. (Williams 1990; Sartono Kartodirdjo 1984; T.S. Raffles 1965). Sisi persamaan yang dimaksud, antara lain, ditunjukkan oleh masih tetap dominannya peran jawara sebagai kekuatan politik informal, sejak periode kesultanan, hingga saat ini. Sementara sisi perbedaannya diperlihatkan oleh semakin menurunnya, atau bahkan nyaris menghilangnya, peran resmi ulama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akibat dari kebijakan pemerintah kolonial Belanda yang menghapuskan peran resmi ulama dalam lembaga Faqih Najamudin, dan diteruskan oleh kebijakan pemerintah Republik Indonesia yang secara tegas memisahkan antara agama dan negara, tampaknya telah, secara langsung maupun tidak, mengkondisikan para ulama untuk memposisikan diri sebagai kekuatan moral, dan lebih memilih berperan sebagai kekuatan politik informal, atau “aktor di belakang layar”, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada periode Banten kontemporer.

Dari sisi perekonomian, data statistik mengindikasikan bahwa ada tiga sektor utama yang memegang peranan penting dalam perekonomian Provinsi Banten. Pada tahun 2000, misalnya, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi Banten terbagi antara 50,41% untuk sektor industri pengolahan; 17,36% untuk sektor perdagangan, hotel, dan restoran; dan 9,49% untuk sektor pertanian, dengan sejumlah sektor lain yang lebih kecil.<sup>4</sup> Maka hampir 50% perekonomian Provinsi Banten

---

<sup>4</sup> Banten Dalam Angka 2002. Angka yang serupa terbaca untuk tahun 2001 s/d 2003 (Banten Dalam Angka 2003).

didominasi oleh sektor industri pengolahan, yang terdiri dari, antara lain: industri tekstil, industri pakaian jadi dan kulit, industri kimia, dan industri barang dari logam. Namun demikian, dominasi ekonomi sektor pengolahan tersebut tidak dengan sendirinya telah memposisikan sektor ini sebagai target utama dalam program pembangunan yang dilakukan. Sebagai provinsi yang baru dibentuk, maka dapat dimengerti bila kemudian pada kurun waktu empat tahun terakhir (2001-2004) kira-kira separuh program pembangunan di Banten lebih diarahkan pada peningkatan infrastruktur ekonomi (termasuk gedung, jalan, irigasi, dsb.), dan pelayanan dasar utamanya bidang pendidikan dan kesehatan (yakni membangun sekolah dan klinik) (lihat tabel).

Anggaran (miliaran rupiah)	2001 <sup>5</sup>	2002 <sup>6</sup>	2003 <sup>7</sup>	2004 <sup>8</sup>
APBD	116	130	150	216
Infrastruktur & pelayanan dasar	63,5	39	51	106

Peningkatan alokasi anggaran yang cukup fantastik terjadi pada tahun 2004. Informasi ini menjadi penting untuk dikemukakan di sini, karena seperti diketahui bahwa sebahagian besar program pembangunan pada sektor tersebut berupa proyek-proyek fisik. Pelaksanaan dari proyek-proyek fisik bersekala besar inilah, pada gilirannya, telah menjadi salah satu objek utama dari para pengusaha dalam melakukan praktik *informal economy* dengan para pejabat daerah

“Jawara-pengusaha”, itulah antara lain sebutan populer di kalangan para pengamat di Banten untuk melabeli individu atau kelompok pengusaha yang saat ini memiliki pengaruh dominan terhadap para petinggi pemerintah provinsi.<sup>9</sup> Tuan Besar (TB)

<sup>5</sup> Hasil Pembahasan Rancangan Perubahan APBD Provinsi Banten Tahun 2001

<sup>6</sup> Perda Provinsi Banten No. 37/2002, tentang: Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Banten Tahun 2002

<sup>7</sup> Perda Provinsi Banten No. 10/2003, tentang: Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Banten Tahun 2003

<sup>8</sup> Perda Provinsi Banten No. 3/ 2004, tentang: Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi Banten Tahun 2004

<sup>9</sup> Informasi ini diperoleh dari hasil wawancara dengan, antara lain, Iwan Kusuma Hamdan, 1-6-2004; dan Boyke Pribadi, 7-6-2004.

yang selanjutnya berperan sebagai aktor utama dalam studi saya di Banten, adalah satu di antara tokoh penting pada jajaran jawara-pengusaha tersebut.<sup>10</sup> Ketenaran Tuan Besar sebagai pengusaha kelas atas, utamanya dalam bidang konstruksi, bukanlah hal yang baru, karena status tersebut telah melekat padanya sejak tahun 1980-an. Ketika Banten belum berdiri sebagai provinsi, Tuan Besar banyak berhubungan dengan pemerintah Provinsi Jawa Barat, dan sering dipercaya untuk menangani pelaksanaan proyek-proyek fisik (konstruksi) berskala besar. Sementara, status Tuan Besar sebagai tokoh jawara merupakan sisi lain dari identitas yang sulit dipisahkan dari dirinya. Ini karena, status sebagai tokoh jawara tersebut tidak saja diperoleh berdasarkan garis keturunan, tetapi juga karena perannya sebagai pendiri dari salah satu organisasi jawara terkemuka di Banten saat ini. Lebih jauh dari itu, selain dikenal sebagai jawara-pengusaha, Tuan Besar juga tercatat sebagai salah satu politisi senior di lingkungan Partai Golkar, dan pernah beberapa kali menduduki posisi penting dalam kepengurusan Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Partai Golkar Banten.

### *Pemerintah formal dan informal: realitas empiris dan pendekatan studi di Banten*

Segera setelah Banten ditetapkan sebagai provinsi maka sejumlah langkah pun dilakukan untuk melengkapi perangkat pemerintahan formal yang akan menakhodai provinsi yang masih belia tersebut. Pada awal bulan Maret 2001, dibentuk Panitia Pengisian Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Banten, yang diketuai oleh Hassan Alaydrus.<sup>11</sup> Panitia ini, kemudian dikenal dengan sebutan Panitia Pengisian Keanggotaan (PPK)-DPRD Provinsi Banten, atau Tim Lima, yang diangkat oleh Mendagri di Jakarta. Tugas utama dari tim tersebut adalah: menetapkan jumlah

---

<sup>10</sup> Tuan Besar (TB) bukan nama sebenarnya. Ini merupakan sebutan yang saya [penulis] gunakan untuk melindungi privasi yang bersangkutan. "Tuan" merupakan sebutan lain dari "Bapak" untuk orang terhormat. Sedangkan sebutan Besar, menunjukkan tingkatan/status, pengaruh, dan kekuasaan, yang ia miliki. Mengingat Tuan Besar merupakan tokoh sentral dalam studi saya di Banten, maka pada diskusi selanjutnya, sebutan Tuan Besar (TB) akan semakin sering digunakan. Tuan Besar (TB) dalam konteks studi di Banten, tidak saja mewakili tokoh jawara-pengusaha, tetapi juga sebagai aktor utama dalam praktik *informal governance* di Provinsi Banten saat ini (Banten kontemporer).

<sup>11</sup> Pembentukan Panitia Pengisian Keanggotaan DPRD Provinsi Banten tersebut, ditetapkan melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 162-35/2001, tertanggal 2 Maret 2001. Hasan Alaydrus yang ditunjuk sebagai ketua panitia adalah salah seorang tokoh pejuang pembentukan Provinsi Banten.



kursi yang diperoleh masing-masing partai politik di DPRD provinsi berdasarkan hasil pemilu bulan Juni 1999; menyusun, menetapkan dan mengumumkan Daftar Calon Sementara Baru (DCSB); menampung dan menindak lanjuti keberatan masyarakat terhadap DCSB; menyusun, menetapkan dan mengumumkan Daftar Calon Tetap Baru (DCTB); dan yang terakhir adalah menetapkan calon terpilih.

Irama kerja PPK-DPRD tampaknya cukup cepat. Kurang dari sepekan setelah peresmian lembaga ini, PPK-DPRD telah berhasil menetapkan agenda kerja yang akan dilakukan (Agus Sutisna 2001:48). Selanjutnya, dalam kurun waktu lebih-kurang dua bulan setelah menjalankan tugasnya, maka pada bulan Juli 2001, Tim Lima berhasil menyelesaikan agenda kerjanya yang terakhir, yaitu penyaringan calon tetap anggota DPRD Provinsi Banten.<sup>12</sup> Secara keseluruhan, jumlah kursi di DPRD Provinsi Banten sebanyak 75. Namun, delapan kursi merupakan 'jatah alokatif' untuk TNI/Polri. Ini berarti, jumlah kursi yang dialokasikan untuk partai-partai politik peserta Pemilu 1999 adalah sebanyak 67.<sup>13</sup>

Lembaga DPRD Provinsi Banten itu sendiri, untuk masa bakti 2001-2004, dipimpin oleh Dharmono K. Lawi (sebagai ketua), seorang politisi PDI-Perjuangan. Sementara, pada lapisan kedua (wakil ketua) diduduki oleh, masing-masing: Muslim Jamaluddin (Partai Golkar), Kol. Inf. Rohman (TNI-AD), dan Mufrodi Muchsin (PPP).<sup>14</sup> Dari sisi peta kekuatan politik, secara kuantitas, DPRD Provinsi Banten didominasi oleh tiga partai politik besar, yakni Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Golkar, dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Dari 67 kursi yang ada, 24 kursi diduduki oleh PDI-P, 12 kursi oleh Partai Golkar, dan 12 kursi oleh PPP (Agus Sutisna 2001:51-52). Peta kekuatan politik ini, secara eksplisit mengindikasikan bahwa DPRD Provinsi Banten tidak didominasi oleh salah satu partai politik yang ada. Dalam kondisi seperti ini, maka

---

<sup>12</sup> Kronologis, dan dinamika proses pemilihan anggota DPRD Provinsi Banten tersebut, secara rinci dapat dilihat dalam Agus Sutisna (2001:43-54).

<sup>13</sup> Sesuai dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 6/2000, maka keanggotaan DPRD provinsi dan kabupaten/kota pada daerah yang baru dibentuk terdiri dari: (a) anggota DPRD provinsi induk yang dalam pemilihan umum 1999 dicalonkan untuk mewakili daerah kabupaten/kota yang berada pada wilayah provinsi yang baru dibentuk, dan anggota DPRD kabupaten/kota induk yang dalam pemilihan umum 1999 dicalonkan dari wilayah kecamatan yang termasuk kabupaten/kota yang baru dibentuk; (b) anggota berdasarkan pertimbangan hasil pemilihan umum 1999; (c) anggota yang diangkat dari TNI/POI.RI.

<sup>14</sup> Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 161/2001, tertanggal 24 -8- 2001, tentang Peresmian Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Banten.

sulit dihindari jika kemudian praktik politik informal (*lobby* dan kompromi-kompromi kepentingan) akan banyak mewarnai setiap proses pengambilan keputusan.

Agenda politik besar selanjutnya, dan ini merupakan tugas pertama bagi DPRD Provinsi Banten, adalah melaksanakan pemilihan pasangan gubernur dan wakil gubernur untuk masa bakti 2001-2006. Proses pemilihan dimulai pada tanggal 16 September 2001, dan berakhir pada tanggal 3 Desember 2001 dengan terpilihnya pasangan Djoko Munandar dan Ratu Atut Chosiyah sebagai pemenang.

Djoko Munandar adalah putra kelahiran Solo, Jawa tengah. Karier birokrasi terakhir sebelum terpilih sebagai Gubernur Banten adalah Wakil Walikota Cilegon. Pada saat mendaftarkan diri sebagai bakal calon (balon) gubernur, Djoko bernaung di bawah payung Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Sementara, Ratu Atut Chosiyah, adalah seorang pengusaha kelahiran Serang, putri kandung Kiyai Haji Tubagus Chasan Sohib (Ketua Persatuan Pendekar Persilatan dan Seni Budaya Banten Indonesia; politisi senior di Partai Golkar, dan juga sebagai Ketua KADIN Banten) (Iwan Kusuma Hamdan et al. 2004). Pencalonan Atut sebagai Wakil Gubernur Banten oleh Partai Golkar.

Dengan telah dibentuk dan terisinya keanggotaan DPRD, serta telah terpilih dan dilantiknya pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten periode 2001-2006 tersebut, maka lengkaplah sudah institusi perangkat penyelenggara pemerintahan formal di Provinsi Banten. Harapan dan optimisme untuk secepatnya mewujudkan Banten yang lebih makmur, sejahtera, demokratis, dan agamis telah ditumpukan pada dua lembaga penting pemerintahan daerah tersebut, khususnya kepada gubernur dan wakil gubernur terpilih.

Harapan yang sama, pada awalnya, juga telah menyertai saya saat akan memulai penelitian di Banten pada bulan April 2004 (lebih kurang tiga tahun setelah Banten berdiri sebagai provinsi). Namun, harapan tersebut mulai bergerak ke arah yang berlawanan ketika pada dua bulan pertama melakukan penelitian lapangan, saya dikejutkan oleh sikap sebagian besar para narasumber yang cenderung 'pesimistik' dalam menilai kinerja pemerintah provinsi, dan terkesan 'kurang darah' dalam menengarai masa depan Banten.

Beberapa narasumber yang telah diwawancarai, misalnya, mengatakan bahwa pemerintah Provinsi Banten saat ini tidak berdaya, atau bahkan hampir lumpuh total dalam menjalankan fungsi formalnya, karena ada kekuatan informal yang

dapat mengendalikan gubernur.<sup>15</sup> Lebih jauh, HOS, seorang anggota DPRD provinsi, secara eksplisit menyebutkan bahwa di Banten saat ini ada semacam pemerintahan swasta yang dipimpin oleh Tuan Besar.<sup>16</sup> Dia adalah seorang tokoh jawara, sekaligus sebagai pengusaha terkemuka di Banten. Pemerintahan swasta yang dipimpin oleh Tuan Besar tersebut, tegas HOS, memiliki pengaruh yang sangat kuat dalam mengendalikan pemerintah provinsi, utamanya dalam bidang ekonomi. Mereka tidak saja telah memonopoli hampir seluruh proyek pemerintah daerah, tetapi juga dapat mengarahkan, atau bahkan menekan, pemerintah provinsi agar mengakomodasi kepentingan mereka pada saat penyusunan dan penetapan program pembangunan (proyek) tahunan.

Informasi lebih menarik lagi dikemukakan oleh BOB, seorang akademisi di Universitas Tirtayasa<sup>17</sup>. Ia dalam hal ini, tidak saja mengakui akan adanya praktik pemerintah informal dalam sektor ekonomi, seperti telah dikemukakan oleh HOS, tetapi juga menjelaskan praktik pemerintahan informal pada sektor birokrasi pemerintahan daerah. Dengan menunjuk kasus Ayip, HOS mencoba meyakinkan saya tentang pengaruh dan kekuatan Tuan Besar dalam menentukan promosi dan pergantian personil pada struktur birokrasi pemerintah daerah. Ayip Muchfi adalah pejabat Sekretaris Daerah (Sekda) Provinsi Banten yang pertama. Ia ditunjuk untuk menduduki posisi sebagai sekda tersebut, segera setelah Hakamudin Jamal diangkat sebagai Pejabat Sementara (Pjs) Gubernur Banten. Namun, dalam perkembangan berikutnya, setelah pasangan Djoko Munandar dan Atut Chosiyah menduduki jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten, Ayip diberhentikan secara tiba-tiba, dan tidak melalui prosedur yang semestinya. Konon, lanjut BOB, pergantian sekda tersebut terkait dengan konflik pribadi antara Ayip dan Tuan Besar yang berlangsung beberapa waktu sebelumnya.

Dua kasus yang dikemukakan oleh HOS dan BOB di atas (kasus premanisme proyek dan kasus pergantian Ayip), telah menjadi *the starting points* bagi saya dalam rangka investigasi pola interaksi antara penguasa, pengusaha, dan jawara, pada khususnya,

---

<sup>15</sup> Di antara narasumber yang diwawancarai adalah: HIKI (seorang akademisi dan aktivis LSM, wawancara pada tanggal 1-5-2004); MUM (seorang anggota DPRD Provinsi Banten, wawancara pada tanggal 30-5-2004); TNT (seorang pejabat tinggi di Kabupaten Serang, wawancara pada tanggal 14-5-2004); dan MAA (seorang jurnalis Banten, wawancara, 15-5-2004).

<sup>16</sup> HOS adalah seorang anggota DPRD Provinsi Banten. Wawancara, 9-5-2004.

<sup>17</sup> Wawancara dengan BOB, 7-5-2004.

dan pola hubungan bisnis dan politik di Banten, pada umumnya. Setelah melakukan eksplorasi lebih mendalam atas dua kasus tersebut, secara umum dapat dikatakan bahwa, memang terdapat indikasi yang cukup kuat tentang adanya dominasi kekuatan politik dan ekonomi informal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Banten saat ini.

Dalam studi *state-society relations*, keberadaan dari praktik *informal governance* (pemerintahan informal), atau *shadow state*, sebenarnya bukanlah sesuatu hal yang baru. Pada tataran teoritis, diskusi di kalangan para pengamat tentang fenomena *shadow state* tersebut sudah muncul di permukaan sejak awal tahun 1990-an. Misalnya saja, Barbara Harriss-White (2003) telah menulis tentang interkorelasi antara *informal economy* dan praktik *shadow state* dengan merujuk temuan studinya di India pada tahun 1990-an. Untuk konteks Indonesia, khususnya pada periode pascapemerintahan Orde Baru, memang harus diakui bahwa analisis kritis tentang praktik *shadow state* tersebut belum banyak dilakukan. Henk Schulte Nordholt (2003), barangkali, satu di antara pengamat yang secara eksplisit menyebut kemungkinan praktik *shadow state* dalam kaitannya dengan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada periode pascapemerintahan Suharto.

Kendati tulisan Schulte Nordholt (2003) cenderung skeptis dalam menyoroti perubahan dan kontinuitas dari karakteristik *state* dan *society* di Indonesia pada periode pasca Orde Baru, dan tidak secara eksplisit menjelaskan mekanisme kerja dari *shadow state* itu sendiri, namun ia telah menyodorkan sebuah proposisi yang sangat propokatif tentang kemungkinan adanya praktik *shadow state* pada tingkat pemerintahan daerah. Untuk lebih jelasnya, Schulte Nordholt (2003: 558, 579) menulis:

*New ways of looking at 'the state' are necessary in order to trace continuities in patrimonial patterns and to incorporate various arrangements that link formal institutions with informal networks, which help to undermine artificial distinctions between 'state', 'society', and 'market'. [...] Decentralization in Indonesia does not necessarily result in democratization, good governance, and the strengthening of civil society at the regional level. Instead, we witness a decentralization of corruption, collusion/ and political violence that once belonged to the centralized regime of the New Order but is now moulded in existing patrimonial patterns at the regional level. [...] On the whole, regional leadership may take the shape of what John Sidel*

*(1999) has called bossism, which operates in regional shadow regimes characterized by alliances of bureaucrats, party bosses, businesspeople, military, and criminals.*

Barbara Harriss-White (2003) terlihat telah memberikan nuansa diskusi teoritis dan empiris yang lebih komprehensif tentang praktik *informal economy* dan *shadow state* di India. Menurut Harriss-White, sedikitnya ada dua pengertian yang melekat pada terminologi *informal economy*. Pertama, kegiatan usaha perorangan, dan/atau perusahaan yang tidak didaftarkan pada pemerintah, dan tidak membayar pajak. Kedua, berkaitan dengan perilaku (*behaviour*) dari institusi formal (publik maupun swasta) untuk menghindari jangkauan regulasi. Bentuk dari kegiatan *informal economy* yang disebut kedua ini, antara lain: kelonggaran pajak, penyalahgunaan kebijakan publik, korupsi, kolusi, dan pemaksaan swastanisasi aset negara (Harriss-White 2003:4-6). Dari dua kategori kegiatan *informal economy* di atas, terlihat dengan jelas bahwa bentuk *informal economy* yang pertama merupakan arena bagi 'si-kecil' (petani dan pengusaha kecil). Sementara bentuk *informal economy* yang kedua merupakan domain dari 'si-besar' (para pengusaha besar dan para pejabat negara).

Dalam upaya memahami praktik *informal economy* dan *shadow state* di India, Barbara Harriss-White telah mengaplikasikan pendekatan, apa yang disebut dengan *Social Structure of Accumulation* (SSA). Ciri khas dari pendekatan ini, antara lain, terletak pada diartikulasinya struktur sosial sebagai bagian dari faktor determinan bagi akumulasi ekonomi. Berbicara tentang struktur sosial, tentu saja, sangat kompleks. Namun, untuk kepentingan studinya di India, Harriss-White (2003) telah membatasi lingkup analisis hanya pada empat dimensi dari struktur sosial: kelas, kasta, gender, dan ruang (*space*). Secara singkat, berdasarkan hasil studi yang telah dilakukan, Harriss-White kemudian menulis, hampir sebahagian besar dari transaksi ekonomi di India dilakukan melalui mekanisme *informal economy*. Praktik *informal economy* berlangsung dalam suasana kekeluargaan, berdasarkan reputasi (nama baik) lebih daripada hukum formal, tetapi juga sering dengan adanya unsur (ancaman) kekerasan. Lebih jauh, ketika mendiskusikan tentang praktik *shadow state* di India, Harriss-White (Harriss-White 2003:89) menjelaskan:

*Some roles in the 'shadow' state are played simultaneously by the bureaucrats of the official state; for instance, accepting tribute, patronage and/or clientelage. Other 'shadow' state livelihoods are a form of self employment, although they depend on state employees, politicians and other interested social forces for their incomes; for example, private armies enforcing black or corrupt contracts, intermediaries, technical fixers, gatekeepers, adjudicators of disputes, confidants, contractors and consultants. Hence the real state, including its shadow, is bigger than the formal state, and has a vested interest in the perpetuation of a stricken and porous formal state [...] By the end of the 1990s in some parts of India, notably Bihar, up to 40 percent of the development budget was said to be creamed off by contractors. The 'shadow' state spills spatially into the lanes surrounding state offices and into the private (some would argue, the 'female') domestic space of officials residences. This must be the most vivid image of the blurred boundaries between state and society.*

Setelah mengikuti secara seksama ulasan teoritis dan pengalaman empiris di India seperti dikemukakan di atas, sedikitnya dapat dicatat ada empat karakteristik umum dari praktik *informal market* dan *shadow state*. Pertama, jelas tergambar bahwa *informal market* dan *shadow state* hadir, tumbuh, dan berkembang sebagai akibat dari terjadinya pelapukan fungsi dari institusi formal (negara). Keadaannya akan lebih buruk bila disertai oleh krisis ekonomi yang akut. Kedua, akumulasi keuntungan ekonomi dan politik jangka pendek (*short-term political and economic benefits*) di luar bingkai regulasi formal, merupakan tujuan utama dari 'transaksi' melalui *informal market*. Pada konteks inilah, masing-masing pihak akan memaksimalkan sumber daya yang dimiliki, untuk kemudian 'diperjual-belikan' dalam *informal market*. Ketiga, modus operandi, atau mekanisme kerja dari *informal market* dan *shadow state* cukup bervariasi, yang secara umum dapat dibedakan dalam dua kategori utama, yaitu: melalui memanipulasi kebijakan publik, dan melalui jaringan aliansi antarpersonal (*individual alliances*), maupun aliansi antarlembaga (*institutional alliances*). Keempat, aktor (pelaku) yang terlibat dalam *informal market* dan *shadow state* adalah para penyelenggara negara (*state actors*) dan aktor-aktor dalam masyarakat (*societal actors*). Pelaku yang disebut terakhir sangat beragam. Schulte Nordholt (2003) menunjuk, misalnya, para pengusaha, politisi partai politik, dan bahkan kelompok kriminal. Sedangkan Harriss-White (2003) meneliti tentang peran dari pengusaha dan elit masyarakat lainnya yang dikelompokkan menurut kasta, kelas, dan gender.

Apakah pendekatan *shadow state* cukup relevan untuk menjelaskan kasus Banten? Secara umum dapat dikatakan bahwa pendekatan tersebut cukup relevan untuk membaca praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Banten saat ini. Untuk mendapatkan informasi yang lebih komprehensif tentang hal ini, maka diskusi pada bagian berikut akan mulai difokuskan pada upaya menjelaskan dinamika politik lokal pada saat pemilihan pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten, kemudian dilanjutkan dengan pembahasan tentang praktik pemerintah informal.

### *Pemilihan pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten*

Dinamika politik lokal pada proses pemilihan pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten sangat menarik untuk disimak. Ini karena, pada fase inilah berbagai elemen kekuatan sosial, ekonomi, dan politik yang ada (utamanya para jawara dan pengusaha) terlihat lebih transparan berkompetisi untuk memperebutkan, atau paling tidak mempengaruhi, proses pemilihan pucuk pimpinan eksekutif pemerintah provinsi yang baru berdiri tersebut. Fenomena ini sangat dapat dimengerti, karena “investasi” politik dan ekonomi yang ditanam pada saat pemilihan gubernur dan wakil gubernur, merupakan bagian dari faktor determinan bagi besar-kecilnya pengaruh yang dimiliki oleh masing-masing elemen terhadap pasangan gubernur dan wakil gubernur terpilih.

Kecenderungan lain yang juga tidak kalah menarik untuk disimak pada periode pemilihan pasangan gubernur-wakil gubernur adalah, mulai tidak terlihatnya, atau bahkan nyaris hilangnya, peran dari beberapa tokoh masyarakat Banten yang pada periode sebelumnya tercatat sebagai aktor utama dalam perjuangan pembentukan Provinsi Banten. Di antara tokoh “pejuang” yang dimaksud adalah, Tryana Sjam’un (Ketua Umum BAKOR), Uwes Qorni (pionir gerakan pembentukan Provinsi Banten, juga sebagai Ketua KPPB), dan Moch. Ali Yahya (sebagai konseptor, sekaligus sebagai pengusul RUU Inisiatif pembentukan Provinsi Banten). Sementara, pada sisi lain, Tuan Besar (sebagai tokoh jawara-pengusaha), yang pada periode perjuangan pembentukan Provinsi Banten lebih banyak berperan sebagai aktor di belakang layar, pada periode pemilihan pasangan gubernur-wakil gubernur muncul sebagai kekuatan dominan. Tuan Besar tidak saja dapat mempengaruhi kekuatan-kekuatan politik yang ada, tetapi juga dapat mengontrol

hampir seluruh tahap-tahap proses pemilihan pasangan gubernur-wakil gubernur yang telah ditetapkan.

Secara teknis, sedikitnya ada lima tahapan (putaran) yang dilalui dalam prosesi pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten. Lima putaran yang dimaksud adalah: penjaringan bakal calon (balon); penyaringan balon tahap I; penyaringan balon tahap II; penetapan pasangan calon gubernur-wakil gubernur; dan terakhir adalah pemilihan pasangan gubernur-wakil gubernur (hari 'H').

### *Penjaringan bakal calon (balon) gubernur dan wakil gubernur*

Putaran pertama (penjaringan balon gubernur dan wakil gubernur) dimulai pada tanggal 16 September 2001. Dinamika politik lokal sejak dimulainya pendaftaran ini hingga pada hari H pemilihan pasangan gubernur-wakil gubernur, tentunya, tidak terlalu sulit untuk diprediksi. Berbagai kekuatan politik yang ada, dan elemen-elemen masyarakat lainnya, mulai mengelus dan menjagokan calonnya masing-masing. PDI-P, misalnya, mengajukan Mamas Chaeruddin (Ketua DPD-PDIP Banten) sebagai calon gubernur. Sementara Partai Golkar mengajukan Moch. Aly Yahya (anggota Fraksi Golkar DPR-RI) sebagai calon gubernur, dan Hj. Ratu Atut Chosiyah (pengusaha) sebagai calon wakil gubernur. Sedangkan PPP mengajukan Djoko Munandar (Ketua DPW PPP Banten) sebagai calon gubernur. Pada bagian lain, Partai Keadilan (PK), Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Bulan Bintang (PBB) mengajukan Tryana Sjam'un (pengusaha, dan tokoh perjuangan Provinsi Banten) sebagai calon gubernur (lihat Iwan Kusuma Hamdan dkk., 2004:119-120).

Di antara isu penting yang menarik untuk disimak di sini adalah, tidak terlihatnya nama Tuan Besar dalam jajaran balon Gubernur Banten. Tidak terdaftarnya nama Tuan Besar sebagai balon Gubernur Banten bukan berarti yang bersangkutan tidak menaruh kepentingan atas posisi pucuk pimpinan pemerintah provinsi tersebut, tetapi ini justru merupakan bagian dari strategi untuk memenangkan "permainan". Jauh sebelum proses pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten dimulai, konon telah tersebar rumor, yang antara lain menyebutkan bahwa Tuan Besar berambisi untuk menduduki posisi Banten satu (gubernur)<sup>18</sup>. Untuk

---

<sup>18</sup> Wawancara dengan IIKI (1-6-2004); DLM (18-6-2004); dan HAI (6-7-2004)



membuktikan ketidakbenaran dari rumor tersebut, maka secara formal Tuan Besar tidak mendaftarkan diri sebagai calon gubernur. Namun demikian, di belakang layar, Tuan Besar telah mengerahkan sumber daya (*resources*) yang dimiliki dalam rangka menggalang kekuatan politik untuk memenangkan salah satu pasangan calon gubernur dan wakil gubernur.

Secara organisatoris, sebagai tokoh senior di lingkungan Partai Golkar Banten, Tuan Besar tentunya berkewajiban mendukung calon gubernur (Moch. Aly Yahya) dan calon wakil gubernur (Atut Chosiyah) yang diajukan oleh partai berlambang pohon beringin ini. Tetapi, secara khusus, Tuan Besar, sangat berkepentingan untuk meng-*goal*-kan Atut sebagai calon Wakil Gubernur Banten. Keinginan kuat dari Tuan Besar ini, tidak mengherankan, karena antara keduanya memiliki hubungan keluarga yang sangat dekat.

Hal lain yang juga tidak kalah menariknya untuk disimak pada proses penjurangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Banten adalah, mulai merebaknya praktik politik uang (*money-politics*) dan mobilisasi dukungan dari elemen-elemen masyarakat untuk calon-calon tertentu. Secara umum dapat dikatakan bahwa praktik politik uang belum banyak dilakukan pada tahap ini (pendaftaran calon gubernur dan wakil gubernur), walaupun pada skala kecil aroma politik uang tersebut sudah mulai tercium. Sementara, politik dukung-mendukung, justru telah terlihat secara transparan sejak putaran pertama ini. Satu di antaranya, adalah 'pernyataan dukungan' terhadap Atut Chosiyah sebagai calon Wakil Gubernur Banten dari Dewan Pimpinan Pusat-Persatuan Pendekar Persilatan dan Seni Budaya Banten Indonesia (PPPSBBI). Dukungan resmi ini disampaikan pada tanggal 18 September 2001 (hanya dua hari setelah pembukaan pendaftaran calon gubernur dan wakil gubernur) melalui surat yang ditandatangani oleh Ketua PPPSBBI (H.Tb. Chasan Sohib) dan wakil sekretaris jenderal (M. Suminta Idris).<sup>19</sup> Dalam surat yang ditujukan langsung kepada Panitia Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten ini, antara lain disebutkan:

Kami dari Persatuan Pendekar Persilatan dan Seni Budaya Banten Indonesia (PPPSBBI) merasa terpanggil sehubungan dengan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Banten periode tahun 2001-2006, perlu ditetapkan pemimpin yang tepat, yang memahami karakter dan kultur budaya masyarakat Banten serta memiliki rasa persatuan dan kesatuan bangsa di daerah Banten.

---

<sup>19</sup> Fotokopi surat tersebut ada pada penulis.

Maka kami dari PPPSBBI dengan ini mendukung sepenuhnya kepada Ibu Hj. Ratu Atut Chosiyah sebagai Calon Wakil Gubernur Provinsi Banten periode 2001-2006 pada pemilihan gubernur dan wakil gubernur mendatang.

Surat dukungan dari PPPSBBI tersebut penting untuk disimak, karena kehadirannya memiliki fungsi ganda. Pertama, surat dukungan tersebut secara eksplisit telah memberikan sinyal tentang keberpihakan para jawara terhadap calon Wakil Gubernur Atut Chosiyah, dan tentunya, siapa pun calon gubernur yang akan berpasangan dengan yang bersangkutan. Kedua, surat dukungan tersebut juga merefleksikan salah satu bentuk awal dari keterlibatan para jawara dalam proses pemilihan gubernur dan wakil gubernur. Dikatakan sebagai bentuk keterlibatan awal karena, pada perkembangan berikutnya (mulai dari putaran kedua sampai dengan putaran akhir), keterlibatan para jawara telah lebih banyak dalam bentuk mobilisasi massa dengan tema “mengawal dan mengamankan” proses pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten. Bahkan, pada kasus tertentu, para jawara juga melakukan praktik-praktik intimidasi atas calon dan para pendukung pasangan calon gubernur-wakil gubernur tertentu. Aktivitas para jawara ini, ditengarai, memiliki kaitan yang sangat erat dengan strategi Tuan Besar untuk meng-*goal*-kan pasangan calon gubernur-wakil gubernur unggulannya.<sup>20</sup>

### *Penyaringan calon gubernur dan wakil gubernur*

Agenda utama dari proses pemilihan gubernur dan wakil gubernur pada putaran kedua ini adalah menyaring/menyeleksi calon gubernur (22 orang), dan calon wakil gubernur (tujuh orang) yang terdaftar pada putaran pertama, menjadi 12 orang calon Gubernur dan Wakil Gubernur Banten. Proses penyaringan 12 besar calon gubernur dan wakil gubernur ini, kemudian disebut sebagai penyaringan tahap I. Sampai dengan tahap ini, para kandidat gubernur dan wakil gubernur belum berpasangan. Selanjutnya, melalui proses penyaringan tahap II pada putaran Ketiga, ke-12 orang calon gubernur dan wakil gubernur yang telah disaring pada tahap I, akan diseleksi oleh fraksi-fraksi (enam fraksi) yang ada di DPRD Provinsi Banten, untuk kemudian diajukan sebagai paket pasangan calon Gubernur-Wakil Gubernur Banten. Pada

---

<sup>20</sup> Wawancara dengan HKI (Akademisi, dan Aktivitis LSM, 1-6-2004); MAA (seorang jurnalis Banten, 15-6-2004); dan HOS (seorang anggota DPRD Provinsi Banten, 9-6-2004).

tahap inilah para kandidat gubernur dan wakil gubernur mulai berpasangan, dan tiap-tiap pasangan diajukan oleh fraksi-fraksi di DPRD Provinsi Banten.

Secara singkat, pada rapat paripurna tanggal 25 September 2001, melalui mekanisme voting tertutup, DPRD Provinsi Banten berhasil menetapkan 12 orang calon gubernur dan wakil gubernur.<sup>21</sup> Setelah dilakukan penyaringan pada putaran berikutnya, maka fraksi-fraksi di DPRD Provinsi Banten, kemudian, menetapkan lima pasangan calon gubernur dan wakil gubernur (Iwan Kusuma Hamdan, dkk., 2004: 122). Lima pasangan tersebut adalah: 1). Djoko Munandar dan Ratu Atut Chosiyah (diusulkan oleh Fraksi Golkar dan PPP); 2). Herman Haeruman dan Tb. Mamas Chaerudin (diusulkan oleh Fraksi PDI-P); 3). Ace Suhaedi Madsupi dan Tb. Mamas Chaerudin (diusulkan oleh Fraksi ABK); 4). Herman Haeruman dan Hilman Indra (diusulkan oleh Fraksi ABK); 5). Herman Haeruman dan Ade Sudirman (diusulkan oleh Fraksi Al Bantani).

Apa yang menarik untuk disimak dari proses penyaringan calon gubernur dan wakil gubernur tahap I dan II di atas? Satu di antaranya adalah 'hilangnya' nama Moch. Aly Yahya sebagai calon gubernur pada proses penyaringan tahap II. Satu di antara penjelasan tentang hilangnya nama tokoh pejuang pembentukan Provinsi Banten ini adalah, karena pada proses penyaringan tahap I, Aly Yahya termasuk di antara kandidat yang memperoleh dukungan suara kecil dari anggota DPRD Provinsi Banten (28 suara, lihat *Harian Banten*, 26 September 2001). Namun, di balik ini, terdapat indikasi yang cukup kuat menunjukkan bahwa menghilangkan nama Aly Yahya dari bursa calon Gubernur Banten terkait erat dengan skenario politik yang dirancang oleh Tuan Besar dan 'tim sukses-nya'.

Seperti dijelaskan oleh beberapa narasumber, sejak dari awal, Tuan Besar memang lebih menghendaki, atau berkepentingan dengan posisi Banten II (wakil gubernur), karena posisi inilah paling relevan untuk Atut Chosiyah, yang notabene

---

<sup>21</sup> *Harian Banten*, 26-9-2001. Nama ke-12 calon gubernur tersebut adalah: Herman Saerens Sudiro (53 suara), H.M. Ali Muchtar (45 suara), Endjat Sudrajat (42 suara), H.Ace Suhaedi Madsupi (56 suara), Sagaf Usman (54 suara), Prof. Dr. Herman Haeruman (53 suara), Azril Azhari (47 suara), Susila Budi Mufreni (50 suara), M. Wasal Falah (37 suara), H. Suhaemi (52 suara), H.M. Aly Yahya (28 suara), dan Djoko Munandar (54 suara). Sedangkan 12 calon Wakil Gubernur adalah: Tri Mulyono (62 suara), H. Ade Sudirman (55 suara), H. Abdul Halim Amir (48 suara), Hj. Ratu Atut Chosiyah (61 suara), H.M. Masduki (50 suara), H. Djakaria Mahmud (43 suara), Gusti Bagja Mulyadi (53 suara), Tb. Mamas Chaerudin (42 suara), H. Makmun Suchari (51 suara), Mukhlisin Arief (45 suara), H.M. Sofwat Hadi (50 suara), dan Hilman Indra (56 suara).

ia perjuangkan. Dengan kata lain, posisi sebagai Gubernur Banten, terlalu berat bagi Atut.<sup>22</sup> Terlalu berat baik dalam arti pengalaman dan kemampuan pribadi yang dimiliki, maupun terlalu berat bagi Partai Golkar yang akan mengantarkannya.<sup>23</sup> Sementara, seperti diketahui, baik Aly Yahya sebagai calon gubernur, maupun Atut Chosiyah sebagai calon wakil gubernur, kedua-duanya diajukan oleh Partai Golkar. Untuk menyelesaikan persoalan ini, maka telah dikondisikan sedemikian rupa sehingga Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Partai Golkar Banten memutuskan hanya menghendaki posisi wakil gubernur. Keputusan DPD Partai Golkar Banten ini, tentunya, secara tidak langsung telah berfungsi sebagai faktor pendorong bagi Aly Yahya untuk mengundurkan diri, karena sejak dari awal ia hanya ingin dicalonkan sebagai Gubernur Banten.<sup>24</sup>

Dengan mundurnya Aly Yahya sebagai calon Gubernur Banten, maka tantangan yang harus dihadapi oleh Partai Golkar, pada umumnya, dan Tuan Besar, pada khususnya, adalah memilih calon gubernur lain yang akan dipasangkan dengan Atut Chosiyah. Ini merupakan pekerjaan yang sangat pelik dan menghendaki “amunisi” politik dan ekonomi yang besar, karena hampir seluruh kandidat gubernur yang telah lolos pada proses penyaringan tahap I masing-masing telah memiliki pasangan calon wakil gubernur. Namun, pada konteks inilah Partai Golkar dan Tuan Besar, pada khususnya, mendemonstrasikan kepiawaian bermain politik yang dimiliki. Setelah melakukan kalkulasi politik yang matang, akhirnya diputuskan bahwa Partai Golkar harus berkoalisi dengan partai politik lain untuk dapat memenangkan calonnya ke posisi Banten II. Di antara partai politik yang memiliki potensi besar untuk itu adalah PPP, karena partai ber lambang Ka’bah ini memiliki kekuatan 12 kursi di DPRD Provinsi Banten. Pertimbangan lainnya adalah, karena PPP sejak dari awal (proses penjarangan bakal calon gubernur dan wakil gubernur), belum secara tegas menetapkan nama kandidat wakil gubernur yang akan dipasangkan dengan Djoko Munandar (sebagai calon gubernur). Sementara, PDI-P sebagai kekuatan politik

---

<sup>22</sup> Wawancara dengan HAI (6-7-2004); HIKI (1-6-2004); dan TIIA (24-6-2004).

<sup>23</sup> Seperti telah dijelaskan pada pembahasan sebelumnya, kekuatan Partai Golkar di DPRD Provinsi Banten hanya 12 kursi dari 75 kursi yang ada.

<sup>24</sup> Keputusan DPD Partai Golkar Banten tersebut diakui oleh Aly Yahya pada saat penulis melakukan wawancara dengan yang bersangkutan. Ketika ditanyakan tentang sikap Aly Yahya atas keputusan DPD Partai Golkar tersebut, dengan diplomatis ia mengatakan: ‘Sebagai seorang kader Partai Golkar yang baik, maka saya harus menghargai dan mematuhi keputusan DPD’ (wawancara pada tanggal 6-7-2004).

pesaing utama bagi Golkar, sejak dari proses penjarangan bakal calon telah memilih beberapa skenario tentang pasangan calon gubernur dan wakil gubernur yang akan diusulkan. Pendekatan dan kompromi-kompromi politik pun mulai dilakukan, sehingga akhirnya koalisi Partai Golkar-PPP terbentuk, dan calon gubernur dari PPP, Djoko Munandar, dipasangkan dengan Ratu Atut Chosiyah sebagai wakil gubernur.<sup>25</sup>

Sebagaimana umumnya sebuah koalisi, ia dapat terbangun karena adanya kompromi-kompromi kepentingan antara pihak-pihak yang terlibat. Hal serupa, tentunya, juga telah mewarnai koalisi antara Partai Golkar dan PPP dalam proses pemilihan pasangan Gubernur-Wakil Gubernur Banten tersebut. Kompromi tidak saja menyangkut kompensasi politik yang akan diperoleh, tetapi juga berkaitan dengan tanggung jawab yang harus ditanggung oleh tiap-tiap pihak, utamanya dalam hal pembiayaan. Kendati, untuk membuktikan kontribusi dana tiap-tiap pihak sangat sulit untuk dilakukan, konon menurut informasi dari beberapa narasumber, Tuan Besar telah berperan sebagai penyanggah dana utama dalam membiayai pasangan gubernur-wakil gubernur yang diajukan oleh koalisi Partai Golkar-PPP tersebut.<sup>26</sup>

### *Penetapan pasangan calon gubernur-wakil gubernur*

Setelah pada penyaringan tahap II ditetapkan enam pasangan calon gubernur-wakil gubernur usulan fraksi-fraksi di DPRD Provinsi Banten, maka tahap selanjutnya adalah menetapkan tiga pasangan calon gubernur-wakil gubernur yang akan dipilih pada putaran akhir. Sesuai dengan jadwal yang telah disepakati, maka pada tanggal 3 Oktober 2001, tiga pasangan yang telah disaring ditetapkan sebagai pasangan calon Gubernur-Wakil Gubernur Banten yang akan dipilih pada putaran akhir, yaitu: 1). Djoko Munandar – Atut Chosiyah (diusulkan oleh Fraksi PPP dan Golkar); 2). Ace Suhaedi Madsupi – Tb. Mamas Chaerudin (diusulkan oleh Fraksi PDI-P); 3). Herman Haeruman – Ade Sudirman (diusulkan oleh Fraksi AI Bantani) (lihat Iwan

<sup>25</sup> Informasi ini diperoleh dari hasil wawancara dengan HAI pada tanggal 6 -7-2004.

<sup>26</sup> Informasi ini diperoleh dari hasil wawancara dengan beberapa narasumber, antara lain: SMI (scorang pengusaha, wawancara pada tanggal 9-6-2004); TIA (scorang mantan pengurus BAKOR, wawancara pada tanggal 24-6-2004; HKI (scorang aktivis LSM, wawancara pada tanggal 13-6-2004); BOB (scorang akademisi, wawancara pada tanggal 7-6-2004), dan MAA (scorang jurnalis, wawancara pada tanggal 15-6-2004).

Kusuma Hamdan, dkk., 2004:122).

Penetapan tiga pasangan calon gubernur-wakil gubernur oleh DPRD Provinsi Banten itu, telah ditanggapi oleh masyarakat dengan sikap pro dan kontra. Fenomena ini, antara lain, telah ditunjukkan oleh mulai mengalirnya pernyataan dukungan dari sejumlah elemen masyarakat Banten terhadap calon gubernur dan wakil gubernur tertentu. Sementara, pada sisi lain, penolakan dalam bentuk surat pernyataan resmi kepada DPRD Provinsi Banten, maupun unjuk rasa dalam bentuk demonstrasi, juga telah mewarnai penetapan tiga pasangan calon gubernur-wakil gubernur tersebut.

Hanya menyebut beberapa contoh, misalnya saja pada tanggal 4 Oktober 2001 (satu hari setelah penetapan tiga pasangan calon gubernur-wakil gubernur oleh DPRD), LSM Aliansi Martabat Perempuan Banten menyampaikan surat penolakan atas Atut Chosiyah sebagai calon Wakil Gubernur Banten. Dalam surat resmi yang ditandatangani oleh Hj. Ratu Syarifah Usmah Wahid (ketua umum), dan ditujukan kepada para anggota DPRD Provinsi Banten tersebut, antara lain, disebutkan:

Bahwa dengan tercantumnya nama Ratu Atut Chosiyah dalam pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur Banten 2001-2006, membuat kami Aliansi Martabat Perempuan Banten sangat terkejut dan kecewa. Karena perempuan yang mewakili Banten yang bernama Ratu Atut Chosiyah ini sangatlah buruk dari segi moral dan tingkah lakunya.

Dari pengamatan kami, Ratu Atut Chosiyah sangatlah tidak tepat mewakili perempuan dalam jabatan yang terhormat di Provinsi Banten. Ratu Atut Chosiyah sebagaimana diketahui lebih dikenal sebagai seorang pengusaha yang menggunakan berbagai cara untuk mensukseskan usahanya. Ia tidak malu-malu untuk berselingkuh dengan orang yang akan digarapnya, [...] Dikalangan orang-orang yang bekerja di Dinas Pekerjaan Umum Bandung, namanya sudah terkenal. [...]

Oleh karenanya, kami Pengurus dan anggota Aliansi Martabat Perempuan Banten 'menolak pencalonan Ratu Atut Chosiyah sebagai Wakil Gubernur Banten'.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Pernyataan penolakan ini dikutip dari Surat Pernyataan Lembaga Swadaya Masyarakat Aliansi Martabat Perempuan Banten, No. 66/AMPB/X/01, 4-10-2001 (fotokopi surat ada pada penulis).

Sementara, satu hari berikutnya (5 Oktober 2001), 'Perguruan Paku Jung Kulon' (perguruan persilatan) Banten Selatan, balik memberikan respons dalam bentuk pernyataan dukungan terhadap pencalonan Atut Chosiyah. Dalam surat yang ditanda tangani oleh M. Suwarta SMHK (ketua umum), dan ditujukan kepada ketua-ketua fraksi DPRD Provinsi Banten itu, antara lain disebutkan:

Kami dari Organisasi Kemasyarakatan 'Perguruan Paku Jung Kulon' Banten Selatan dalam rangka penetapan calon Wakil Gubernur Provinsi Banten periode 2001-2006 menurut suara hati kami adalah mendukung Ny. Hj. Ratu Atut Chosiyah, putri dari tokoh besar Banten, sebagai pasangan gubernur terpilih nanti.

Dasar-dasar perimbangan penetapan Ny. Hj. Ratu Atut Chosiyah, putri dari tokoh besar Banten tersebut, sebagai Wakil Gubernur Banten adalah: Beliau dikenal oleh masyarakat Banten; Beliau mengenal daerah dan budaya Banten secara luas [...] Beliau berpengalaman di bidang teknis administrasi pembangunan dan kemasyarakatan sebagai pengusaha yang sukses bertaraf nasional; [...] Beliau satu-satunya srikandi Banten yang ingin mengangkat peranan wanita dari berbagai aspek pembangunan.<sup>28</sup>

### *Penundaan proses pemilihan pasangan gubernur-wakil gubernur*

Gelombang pro dan kontra atas keputusan DPRD Provinsi Banten tentang tiga pasangan calon gubernur-wakil gubernur itu, terus bergulir, dan bahkan semakin sulit untuk dibendung. Kendati pihak DPRD sendiri telah mencoba untuk menangkal berbagai tuntutan, protes, dan pernyataan penolakan yang diajukan oleh berbagai elemen masyarakat Banten, namun rupanya sulit untuk menutupi beberapa praktik penyimpangan yang telah terjadi. Di antara penyimpangan yang dimaksud adalah, tidak sesuainya tata tertib (tatib) pemilihan gubernur dan wakil gubernur dengan UU No. 22/1999 dan PP. No. 151/2000. Ketidaksesuaian ini, utamanya menyangkut proses penentuan pasangan gubernur-wakil gubernur yang dilakukan oleh fraksi-fraksi di DPRD Provinsi Banten. Seharusnya, penentuan pasangan tersebut dilakukan oleh masing-masing calon gubernur dan wakil

---

<sup>28</sup> Pernyataan dukungan ini dikutip dari surat 'Perguruan Paku Jung Kulon', nomor 01/PPJBS/2001, 5-0-2001, perihal: Dukungan Terhadap Calon Wagub H.j. Rt. Atut Chosiyah (fotokopi surat ada pada penulis).

gubernur. Penyimpangan lainnya adalah, berkaitan dengan persyaratan administrasi Tb. Mamas Chaerudin, calon wakil gubernur yang berpasangan dengan Ace Suhaedi Madsupi, diduga tidak memiliki ijazah Sekolah Menengah Umum (SMU)/ sederajat, sebagaimana disyaratkan oleh UU No. 22/1999 dan PP. 151/2000 (Iwan Kusuma Hamdan et al. 2004:122).

Untuk menyelesaikan masalah tatib dan persoalan administrasi lainnya yang mengganjal proses pemilihan gubernur dan wakil gubernur, maka sejumlah langkah telah diambil oleh DPRD Provinsi Banten. Mulai dari berkonsultasi dengan pihak Departemen Dalam Negeri, sampai dengan lobi-lobi informal dengan pihak-pihak yang berkompeten. Secara singkat, pihak Departemen Dalam Negeri berpendapat bahwa tatib pemilihan gubernur-wakil gubernur memang perlu diperbaiki, dan dalam rangka menindak-lanjuti hal tersebut, maka pada tanggal 12 November 2001, DPRD Provinsi Banten melaksanakan rapat paripurna untuk membahas penyempurnaan tata tertib (tatib) pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Banten<sup>29</sup>. Hasil perbaikan yang telah dilakukan, selanjutnya, disampaikan pada Departemen Dalam Negeri untuk dikaji, dan bersamaan dengan itu, upaya-upaya pendekatan informal pun menyertainya. Konon, menurut keterangan salah seorang anggota DPRD Provinsi Banten, Tuan Besar turut berperan dalam proses politik informal tersebut, dengan memaksimalkan kedekatan pribadinya dengan Menteri Dalam Negeri.<sup>30</sup>

Akhirnya, sebagai respons atas serangkaian upaya yang telah dilakukan itu, maka pada tanggal 24 November 2001, Menteri Dalam Negeri (Hari Sabarno) mengirimkan surat resmi kepada Ketua DPRD Provinsi Banten, yang antara lain menyebutkan: "Kami dapat menyetujui proses pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten untuk dilaksanakan dengan mengacu pada surat Menteri Dalam Negeri Nomor 121.32/2164/SJ, tanggal 24 Oktober 2001"<sup>31</sup>. Dengan menjadikan keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut sebagai rujukan, maka rapat Panitia Musyawarah (Panmus) DPRD Provinsi Banten pada tanggal 26 November 2001,

---

<sup>29</sup> Surat Undangan DPRD Provinsi Banten (ditandatangani oleh H. Muslim Jamaluddin), No. 162.4/DPRD/157/X/2001, tanggal 9-11-2001, perihal: rapat paripurna.

<sup>30</sup> Wawancara pada tanggal 9-6-2004.

<sup>31</sup> Kutipan ini diangkat dari butir-butir yang tercantum dalam surat Menteri Dalam Negeri kepada Ketua DPRD Provinsi Banten, Nomor 121/2402/SJ, tanggal 24-11-2001 (fotokopi surat ada pada penulis).



menetapkan bahwa putaran akhir (pemilihan pasangan gubernur-wakil gubernur Banten) akan dilaksanakan pada tanggal 3 Desember 2001.

*Hari H: pemilihan pasangan Gubernur-Wakil Gubernur Banten*

Hari 'H' yang ditunggu-tunggu pun tiba, tanggal 3 Desember 2001, DPRD Provinsi Banten melaksanakan pemilihan pasangan Gubernur-Wakil Gubernur Banten periode 2001-2006. Suasana terasa semakin mencekam, karena walaupun pihak DPRD telah menyerahkan sepenuhnya kepada Polri dan TNI untuk menangani keamanan persidangan, dan meminta agar pada radius 4 kilometer dari gedung DPRD dibersihkan dari para jawara, elemen masyarakat yang disebut terakhir ini masih tetap mengerahkan massanya. Para jawara, tulis Iwan Kusuma Hamdan, et al. (2004:126) telah bersiaga sejak pukul 06.00 pagi dengan alasan mengamankan proses pemilihan. Lebih jauh dari itu, para jawara ternyata tidak hanya bersiaga di luar gedung DPRD, tetapi juga berkeliaran di dalam gedung dengan memakai pakaian preman.<sup>32</sup>

Dalam suasana yang relatif mencekam inilah, DPRD Provinsi Banten melaksanakan putaran akhir pemilihan pasangan Gubernur-Wakil Gubernur Banten. Jumlah keseluruhan anggota dewan yang hadir adalah sebanyak 69 orang. Setelah diadakan pemungutan suara dengan sistem voting tertutup, maka hasil perhitungan akhir menunjukkan bahwa pasangan Djoko Munandar-Atut Chosiyah keluar sebagai pemenang, dengan perolehan suara sebanyak 37 (Iwan Kusuma Hamdan et al. 2004:126). Konon, menurut pendapat dari beberapa narasumber yang telah diwawancarai,<sup>33</sup> kekalahan dari pasangan calon gubernur dan wakil gubernur yang diusung oleh PDI-P adalah, selain karena ditengarai adanya praktik politik uang dan intimidasi, juga karena adanya kompromi-kompromi politik antara Partai Golkar dan PDI-P dalam pembagian posisi pimpinan lembaga legislatif dan eksekutif daerah. Harus diingat, bahwa Ketua DPRD Provinsi Banten, Dharmono K. Lawi, adalah politisi dari PDI-P.

---

<sup>32</sup> Wawancara dengan HOS, 18-6-2004.

<sup>33</sup> Wawancara dengan HIKI, 1-5-2004, dan HOS 9-5-2004.

Di antara kalangan yang paling berbahagia dan dapat menarik napas lega atas hasil putaran akhir pemilihan gubernur-wakil gubernur itu adalah Tuan Besar dan tim suksesnya. Bagaimana tidak, karena setelah mengarungi proses pemilihan yang sangat pelik dan menyita banyak 'energi politik dan ekonomi', akhirnya pasangan calon gubernur-wakil gubernur yang diperjuangkan meraih kemenangan. Pertanyaannya kemudian adalah, apakah peran Tuan Besar akan berhenti dan selesai sampai dengan mengantarkan pasangan Djoko Munandar-Atut Chosiyah ke kursi Gubernur dan Wakil Gubernur Banten? Atau, peran tersebut masih terus berkelanjutan, sebagai kompensasi atas keringat politik dan ekonomi yang dikeluarkan pada proses pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten? Bila kecenderungan yang disebut terakhir yang terjadi, maka pertanyaan berikutnya adalah, apa umpan-balik (*feedback*) politik dan ekonomi yang harus dibayar oleh pasangan gubernur-wakil gubernur terpilih? Dan bagaimana implikasinya terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Banten? Serangkaian pertanyaan ini, akan menjadi fokus utama dari diskusi pada bagian berikut.

### *Tuan Besar dan praktik pemerintah informal: kasus premanisme proyek*

Seperti telah dikemukakan secara singkat pada diskusi sebelumnya, bahwa kasus premanisme proyek berakar pada praktik monopoli pelaksanaan fisik proyek-proyek pembangunan pemerintah daerah Provinsi Banten pada tahun anggaran 2003. Secara umum, berdasarkan informasi yang tertulis dalam Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DSK) pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi Banten, diketahui bahwa total nilai anggaran pembangunan infrastruktur (tidak termasuk anggaran pembangunan pelayanan dasar lainnya) pemerintah Provinsi Banten pada tahun anggaran 2003, baik yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maupun yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), lebih kurang sebesar Rp 35 miliar.<sup>34</sup> Dengan anggaran inilah, sejumlah proyek pembangunan fisik dan nonfisik pemerintah daerah Provinsi Banten dibiayai.

---

<sup>34</sup> Keputusan Gubernur Banten, No. 902/Kep 45-11ak/2003, tentang: Penetapan Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) APBD Provinsi Banten. Fotokopi dokumen ada pada penulis.

Secara konseptual, berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 18/2000, tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah, antara lain pada Pasal 12 (2) disebutkan bahwa pengadaan barang/jasa pemborongan dan jasa lainnya dilaksanakan melalui:

- a) Pelelangan, yaitu serangkaian kegiatan untuk menyediakan kebutuhan barang/jasa dengan cara menciptakan persaingan yang sehat di antara penyedia barang/jasa yang setara dan memenuhi syarat, berdasarkan metode dan tata cara tertentu yang telah ditetapkan dan diikuti oleh pihak-pihak yang terkait secara taat asas sehingga terpilih penyedia jasa terbaik.
- b) Pemilihan langsung, yaitu jika cara pelelangan sulit dilaksanakan atau tidak menjamin pencapaian sasaran. [Pemilihan langsung] dilaksanakan dengan cara membandingkan penawaran dari beberapa penyedia barang/jasa yang memenuhi syarat melalui permintaan harga ulang (*price quotation*) atau permintaan teknis dan harga, serta dilakukan negosiasi secara bersaing, baik dilakukan untuk teknis maupun harga, sehingga diperoleh harga yang wajar dan secara teknis dapat dipertanggungjawabkan.

Mengikuti ketentuan seperti telah tertuang pada Keppres 18/2000 tersebut, maka secara formal hampir seluruh pelaksanaan proyek-proyek pembangunan pemerintah daerah Provinsi Banten pada tahun anggaran 2003 telah dilakukan melalui mekanisme lelang (tender). Namun demikian, seperti disinyalir oleh HOS,<sup>35</sup> sebagian besar tender yang telah dilakukan tersebut lebih bersifat formalitas dalam rangka memenuhi prosedur administratif. Pada hakekatnya, lanjut HOS, siapa pemenang tender, telah dikondisikan sebelum proses tender itu sendiri dilaksanakan. Pada konteks inilah, Tuan Besar memainkan peran penting dalam mempengaruhi panitia lelang dan para petinggi pemerintah provinsi. Modus operandi yang diterapkan oleh Tuan Besar dalam hal ini cukup bervariasi, mulai dari lobi-lobi informal dengan para pejabat pemerintah daerah, distribusi amplop (uang suap), sampai dengan praktik intimidasi fisik. Sementara, kepentingan yang diperjuangkan sangatlah jelas, yaitu; memperebutkan dan memenangkan tender proyek-proyek pemerintah daerah, baik untuk tujuan pribadi maupun kelompok.

---

<sup>35</sup> Wawancara dengan HOS pada tanggal 9-5-2004.

Memang harus diakui di sini bahwa untuk mengetahui secara persis berapa nilai proyek yang dikelola langsung oleh Tuan Besar sulit untuk dilakukan. Ini, disebabkan oleh, selain Tuan Besar sendiri memiliki sejumlah perusahaan yang tidak secara langsung atas nama dirinya, juga oleh Tuan Besar sering kali menggunakan perusahaan lain yang bukan miliknya sebagai bentuk dari strategi untuk memenangkan tender. Namun demikian, seperti dikemukakan oleh HOS, pada umumnya Tuan Besar lebih tertarik pada proyek-proyek pembangunan fisik dan/atau konstruksi. Hal ini, lanjut HOS, cukup beralasan, karena selain Tuan Besar sendiri termasuk jajaran pengusaha papan atas yang bergerak dalam bidang konstruksi, juga karena proyek-proyek pada bidang tersebut memiliki nilai rupiah yang tinggi.

Jika informasi yang dikemukakan oleh HOS di atas dapat dijadikan sebagai acuan, dan untuk mendapatkan gambaran tentang praktik *informal economy* yang dilakukan oleh Tuan Besar, adalah sangat menarik untuk melihat lebih jauh total nilai proyek pembangunan fisik dan/atau konstruksi di Provinsi Banten pada tahun anggaran 2003. Secara singkat dapat dikemukakan bahwa, berdasarkan dokumen Anggaran Satuan Kerja Provinsi Banten tahun 2003<sup>36</sup>, diketahui total nilai proyek pembangunan konstruksi (utamanya sarana dan prasarana perkantoran) lebih kurang sebesar Rp 18 miliar (51,4% dari total anggaran pembangunan infrastruktur Provinsi Banten pada tahun yang sama). Sebagian besar dari proyek-proyek tersebut terkonsentrasi di 6 lembaga perangkat pelaksana pemerintah daerah, yaitu: Dinas Bina Marga (sekitar Rp 3 miliar);<sup>37</sup> Dinas Cipta Karya (sekitar Rp 4 miliar);<sup>38</sup> Dinas Pengairan (sekitar Rp 2,5 miliar);<sup>39</sup> Dinas Kesehatan (sekitar Rp 430 juta);<sup>40</sup> Biro Umum (sekitar Rp 4,6 miliar);<sup>41</sup> dan Biro Perlengkapan (sekitar Rp 2 miliar).<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> Keputusan Gubernur Banten, No. 902/Kep 45-Hak/2003, tentang: Penetapan Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) APBD Provinsi Banten (Buku 1,2, dan 3). Fotokopi dokumen ada pada penulis.

<sup>37</sup> Proyek pengawasan jalan dan jembatan, dan proyek perencanaan jalan dan jembatan.

<sup>38</sup> Proyek perencanaan kampus diklat Provinsi Banten, proyek perencanaan teknis bangunan pusat pemerintahan Provinsi Banten, proyek pengembangan perumahan dan pemukiman Provinsi Banten (P2P), proyek pembinaan prasarana dan sarana pemukiman (bantuan teknis pembinaan pembangunan).

<sup>39</sup> Proyek pengawasan pelaksanaan pekerjaan proyek rehabilitasi dan normalisasi sungai, proyek jaringan irigasi, dan situ-situ lintas kabupaten/kota, proyek perencanaan teknik pelaksanaan proyek konstruksi pembuatan kolam, proyek tandon air baku pedesaan, proyek perencanaan sumber daya air.

<sup>40</sup> Proyek pendirian rumah sakit Malingping.

<sup>41</sup> Proyek rehabilitasi gedung negara, perluasan ruangan kerja biro umum, ruang kerja kepegawaian, biro pemerintahan, peremajaan, peningkatan taman, serta pemanfaatan tempat parkir kendaraan bus di lingkungan setda-setda; dan proyek peningkatan sarana dan prasarana tahun 2004.

<sup>42</sup> Proyek pengembangan prasarana penunjang asrama.

Bagi proyek-proyek yang tidak dikerjakan sendiri oleh TB, atau yang dialokasikan ke para pengusaha anggota kelompok, dikenakan *fee*-proyek antara 10-11 % dari nilai proyek. Untuk lebih jelasnya, prosentasi *fee*-proyek berdasarkan kategori kegiatan dan sumber pendanaan, dapat dilihat pada tabel berikut:

*Fee*-proyek berdasarkan kategori kegiatan dan sumber dana

Klasifikasi proyek	<i>Fee</i> -proyek berdasarkan sumber dana (%)	
	APBD	APBN
Proyek bina marga (jalan)	10	11
Proyek pengairan	11	11
Proyek konstruksi gedung	10	10
Proyek pengadaan	10	10

Sumber: Informasi ini dikutip dari surat edaran yang dikirim pada tanggal 2 April 2002 kepada salah seorang pengusaha yang akan mengerjakan proyek dengan klasifikasi K-1.

Bagaimana sehingga isu tentang premanisme proyek muncul ke permukaan? Secara kronologis, perbincangan tentang praktik premanisme proyek sudah mulai bergulir di kalangan anggota DPRD Provinsi Banten sejak akhir Februari 2003. Menurut keterangan dari beberapa orang anggota DPRD Provinsi Banten yang telah diwawancarai,<sup>43</sup> kecurigaan akan kemungkinan terjadinya malpraktik dalam pengelolaan proyek-proyek pembangunan pemerintah daerah Provinsi Banten tersebut, berawal dari adanya laporan resmi Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) kepada ketua DPR-RI pada tanggal 19 Februari 2003, yang antara lain menyebutkan:

Hasil pemeriksaan mengungkapkan 14 buah temuan senilai Rp 24.207, 67 juta, yaitu untuk tahun anggaran 2002 (sampai dengan Oktober) yang digolongkan dalam indikasi kerugian daerah/negara sebesar Rp 5.497,46 juta, kekurangan penerimaan daerah/negara sebesar Rp 333,33 juta, pemborosan

<sup>43</sup> Wawancara dengan HOS pada tanggal 9-5-2004.

sebesar Rp 10.191.02 juta, efektivitas sebesar Rp 8.09,81 juta, serta lain-lain sebesar Rp 94.05 juta (lihat dokumen Pemeriksaan Semester II Tahun Anggaran 2002, halaman 1-2).

Dugaan sementara tentang adanya praktik premanisme proyek tersebut kemudian muncul ke permukaan pada tanggal 26 Agustus 2003, ketika fraksi Amanat Bintang Keadilan (ABK), DPRD Provinsi Banten, menyampaikan kata akhir fraksi dalam menyikapi nota keuangan gubernur berkaitan dengan perubahan APBD Tahun 2003. Dalam penyampaian kata akhir ini fraksi ABK ini, pimpinan fraksi, antara lain menyebutkan:

Kami juga ingin mengucapkan rasa terima kasih kepada segenap masyarakat Banten yang sebenarnya kita semua mempunyai persepsi yang sama tentang premanisme proyek. Karena, hanya dengan memberantas sifat yang sangat tercela ini sampai ke akar-akarnya, maka barulah perjalanan pembangunan provinsi tercinta ini dapat sesuai dengan harapan. Selama kelakuan premanisme proyek masih ada, berapa pun anggaran yang disediakan untuk membangun provinsi tercinta ini, hasilnya tidak akan mengenai sasaran. Masyarakat Banten tidak akan pernah menikmati kemajuan dan kemakmuran yang sesungguhnya.

Praktik premanisme proyek ini adalah salah satu bentuk praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang seharusnya menjadi prioritas pertama yang harus diberantas di masa reformasi ini. Hanya dengan kesungguhan dan keberanian semua pihak, barulah perbuatan kotor ini dapat dibersihkan secara tuntas.<sup>44</sup>

Kendati dalam naskah Kata Akhir Fraksi ABK tidak secara eksplisit menyebutkan bahwa praktik premanisme proyek telah terjadi di Provinsi Banten, dan tidak secara langsung menuding lembaga dan/atau aktor tertentu yang terlibat dalam konstelasi tersebut, namun pernyataan lisan dan tertulis dari fraksi ABK itu telah menjadi *trigger factor* bagi semakin menggemanya isu premanisme proyek di gedung DPRD Provinsi Banten, selanjutnya berkembang menjadi konsumsi publik. Hanya selang satu hari setelah penyampaian kata akhir Fraksi ABK dalam rapat paripurna DPRD Provinsi

---

<sup>44</sup> Kutipan ini diangkat dari naskah kata akhir fraksi Amanat Bintang Keadilan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Provinsi Banten. Tentang: Nota Keuangan Gubernur Mengenai Perubahan APBD Tahun 2003 (Scrang, 26-8-2003) (Fotokopi naskah ada pada penulis).

Banten tersebut, maka perbincangan tentang praktik premanisme proyek mulai menyebar di luar gedung DPRD, dan polemik di media massa antara Tuan Besar dan fraksi ABK pun, tidak dapat dihindari, mulai bergulir.

Pada tanggal 27 Agustus 2003, misalnya, salah satu surat kabar terkemuka di Banten (FB) memuat pemberitaan dengan tajuk “(Tuan Besar) bantah ada premanisme proyek”. Dalam pemberitaan ini, Tuan Besar, antara lain, menyebutkan bahwa tudingan tentang adanya premanisme proyek seperti disampaikan oleh fraksi ABK hanya akan menimbulkan fitnah. Bahkan, lanjut Tuan Besar, pernyataan fraksi ABK tersebut cenderung akan menghancurkan Banten, dan telah menyimpang dari kultur Banten yang bersifat agamis. Lebih jauh, Tuan Besar menjelaskan, bahwa pernyataan akan adanya premanisme proyek itu sama artinya dengan menuding seluruh pengusaha di Banten sebagai pelaku preman proyek. Untuk lebih spesifiknya, cuplikan pernyataan Tuan Besar dalam pemberitaan FB pada tanggal 27 Agustus tersebut dapat disimak pada kutipan berikut:

Adanya pernyataan fraksi ABK tentang premanisme proyek tidak hanya akan memecah belah, tetapi juga akan berdampak pada penghancuran kultur Banten yang agamis. Pernyataan-pernyataan menuduh yang tidak jelas dasarnya, hanya mengobarkan perfitnahan, lalim, dan pembantaian terhadap kharisma dan tujuan masyarakat Banten. Anggota dewan yang demikian (yang melontarkan pernyataan tersebut) tidak patut menjadi wakil rakyat. Padahal, bila ada yang kurang dalam pelaksanaan pembangunan di Banten (dapat) diperbaiki secara bersama-sama, dan bila ada yang menyimpang juga dapat diluruskan secara musyawarah (*Fajar Banten 27-8-2003*).

Sementara Tuan Besar bersama kelompoknya berupaya melakukan gerakan *counter opinion* atas praktik premanisme proyek, pada sisi lain sejumlah dukungan terhadap fraksi ABK pun mulai mengalir. Misalnya saja, pada tanggal 28 Agustus 2003, sebanyak lima orang anggota *Presidium Clean Community* (PCC) mendatangi DPRD Provinsi Banten untuk menyampaikan dukungan kepada fraksi ABK. Dalam pertemuan ini, antara lain dikemukakan bahwa PCC siap bekerja sama dengan fraksi ABK untuk menyelesaikan kasus premanisme proyek tersebut melalui jalur hukum. Namun demikian, seperti ditegaskan oleh Nurman Ardian (kepala

operasional PCC), fraksi ABK sebagai institusi publik, harus mengedepankan akuntabilitas dalam setiap tindakan melalui bukti-bukti yang akurat. Oleh karenanya, PCC menyarankan agar Fraksi ABK dapat menyerahkan bukti-bukti tentang adanya praktik premanisme proyek tersebut kepada aparat kejaksaan dan kepolisian sebagai insitusi formal yang berwenang melakukan prose hukum. (*Fajar Banten*, 28-8-2003).

Polemik premanisme proyek mulai menghangat, dan melebar, ketika Tuan Besar dalam salah satu pernyataan di media massa menyebutkan bahwa anggota DPRD Provinsi Banten bagaikan “maling teriak maling”. Untuk lebih jelasnya, berikut kutipan pernyataan Tuan Besar sebagaimana dilansir oleh salah satu surat kabar lokal (*Fajar Banten*) pada tanggal 3 September 2003:

Kami akan meminta anggota dewan, khususnya fraksi ABK untuk menunjuk hidung siapa yang dimaksud preman (proyek). Sekarang ini saya melihat keanehan, karena maling kok teriak maling. [...] Kami memiliki bukti-bukti tentang adanya oknum legislatif (anggota DPRD Provinsi Banten) yang meminta proyek kepada pimpro-pimpro (pemimpin proyek), atau kepada organisasi asosiasi profesi.

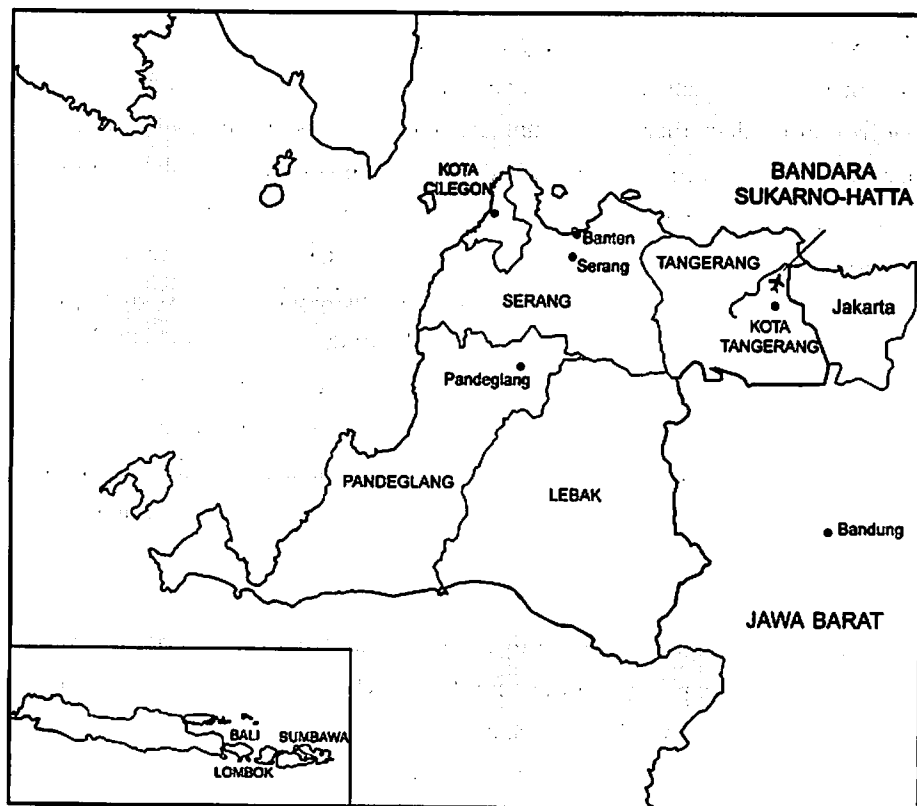
Eskalasi polemik tentang premanisme proyek kemudian mencapai titik kulminasinya pada tanggal 9 September 2003, ketika Tuan Besar bersama lebih kurang 100 orang pengusaha Banten mendatangi gedung DPRD Provinsi Banten untuk mengadakan dialog dengan anggota DPRD, khususnya para anggota fraksi ABK (*Fajar Banten* 4-9-2003). Dalam dialog ini, para pengusaha yang hadir meminta fraksi ABK menunjukkan bukti-bukti konkrit tentang adanya praktik premanisme proyek, dan bila perlu menyebutkan secara langsung siapa saja para pengusaha yang terlibat. Lebih jauh, para pengusaha juga menuntut agar Fraksi ABK mencabut pernyataan tentang adanya praktik premanisme proyek yang dinilai telah banyak menimbulkan keresahan di kalangan pengusaha dan anggota masyarakat lainnya. Fraksi ABK diminta untuk menyampaikan maaf kepada para pelaku ekonomi dan pembangunan di Banten yang dimuat di seluruh media massa lokal. Jika tuntutan ini tidak dipenuhi, maka para pengusaha akan menempuh jalur hukum yang berlaku.



Namun demikian, dialog yang berlangsung lebih kurang 2,5 jam ini tidak membuahkan hasil yang maksimal, karena fraksi ABK cenderung menghindari sikap konfrontatif dalam merespons tuntutan para pengusaha tersebut. Di antara pernyataan yang disampaikan oleh perwakilan fraksi ABK adalah, "Sebagai perpanjangan tangan dari partai politik, kami belum dapat memenuhi tuntutan dari pengusaha yang meminta agar pernyataan fraksi ABK dicabut. Jadi, kami akan memberikan jawaban secepatnya setelah melakukan rapat dengan partai politik". Sikap yang diambil oleh fraksi ABK ini cukup beralasan. Ini karena, selain dipengaruhi oleh suhu dialog di dalam gedung DPRD yang semakin memanas, juga mempertimbangkan kehadiran dari sejumlah pendekar Banten, baik di dalam maupun di luar gedung. Mengutip pemberitaan pada *Fajar Banten* (4-9-2003), disebutkan bahwa jumlah pendekar Banten berseragam hitam yang berkumpul di depan gedung DPRD Provinsi Banten ketika itu adalah sekitar 50 orang.

Pada perkembangan selanjutnya, kendati tidak menyebut sebagai jawaban resmi atas tuntutan para pengusaha Banten tersebut, Bueti Nasir (salah seorang anggota fraksi ABK dari Partai Bulan Bintang) mengatakan bahwa fraksi ABK tidak akan mencabut pernyataan yang telah dikeluarkan tentang premanisme proyek. Ini karena, tegas Nasir, kata-kata tersebut merupakan sebutan yang relatif lebih halus dibandingkan dengan kata-kata lain yang memiliki arti sama. Pernyataan senada juga disampaikan oleh ketua Partai Keadilan Sejahtera (PKS) Banten, yang antara lain menyebutkan: "Tidak mungkin partai menyetujui fraksi ABK untuk minta maaf, dan mencabut pernyataan tentang premanisme proyek, karena pernyataan tersebut tidak menunjuk siapa-siapa (lembaga atau orang tertentu)" (*Fajar Banten* 5-9-2003).

Jawaban secara tidak langsung dari fraksi ABK ini telah memancing reaksi yang cukup keras dari Tuan Besar, pada khususnya, dan para pengusaha Banten, pada umumnya. Sikap tegas para pengusaha tersebut, antara lain, dibuktikan dengan dilayangkannya somasi Kadin Banten kepada fraksi ABK, melalui surat No. 149/KADIN-Banten/IX/2003, tertanggal 7 September 2003. Adapun yang mendasari sehingga somasi tersebut dikeluarkan adalah karena istilah premanisme proyek memiliki arti pilaku tidak terpuji yang dilakukan oleh para pengusaha di Banten dalam mendapatkan proyek. Atas dasar inilah, maka dapat dimengerti bila kemudian dalam surat somasi, disebutkan secara tegas, antara lain, agar fraksi ABK mencabut



Peta 8. Banten

pernyataannya tentang premanisme proyek, dan meminta maaf kepada Kadin serta masyarakat Banten pada umumnya. Bila fraksi ABK tidak menghiraukan tuntutan ini, maka Kadin Banten mengancam akan melaporkan persoalan tersebut ke kepolisian (*Fajar Banten* 8-9-2003).

Menanggapi ancaman dari Kadin Banten tersebut, pada tempat terpisah Ketua Fraksi ABK (Mudjahid Chudori) dengan tegas mengatakan bahwa pihaknya “tidak takut terhadap ancaman pengaduan ke kepolisian oleh Kadin Banten” (*Fajar Banten* 8-9-2003). Ini karena, selain Fraksi ABK memiliki bukti-bukti yang cukup kuat tentang adanya praktik premanisme proyek, juga karena Fraksi ABK telah mendapat dukungan dari berbagai pihak. “Kami sudah banyak memiliki data, jelas Mudjahid, sehingga tidak takut atas ancaman pengaduan dari Kadinda Banten yang akan melaporkan kami ke pihak Kepolisian”.

Dalam perkembangan selanjutnya, polemik tentang kasus premanisme proyek ini cenderung mereda seiring dengan perjalanan waktu. Harapan masyarakat Banten untuk mengusut tuntas praktik premanisme proyek melalui tangan fraksi ABK tampaknya sulit untuk terwujudkan. Sejumlah kendala teknis dan politis telah menghambat kasus ini untuk diselesaikan melalui jalur hukum. Seperti diakui oleh HOS<sup>45</sup> (salah seorang anggota fraksi ABK), kendati fraksi-nya telah memiliki bukti-bukti yang cukup tentang praktik premanisme proyek, namun untuk dapat menindaklanjuti kasus ini melalui jalur hukum sangat menghendaki adanya dukungan dari pihak eksekutif daerah, khususnya dukungan dari Gubernur Provinsi Banten. Namun, lanjut HOS, dukungan tersebut tidak diperoleh, walaupun HOS sendiri secara pribadi telah berupaya untuk meyakinkan Gubernur Banten.

Saya sendiri, sampai dengan berakhirnya kegiatan penelitian lapangan di Banten, terpaksa harus menyisakan dua pertanyaan yang masih menghendaki investigasi lebih mendalam dan lebih cermat untuk mendapatkan jawabannya. Dua pertanyaan tersebut adalah: mengapa fraksi ABK tidak pernah bersedia menunjukkan, atau paling tidak mengungkap, bukti-bukti praktik premanisme proyek yang dilakukan oleh Tuan Besar dan kelompoknya? Mengapa Gubernur Banten tidak memberikan dukungannya terhadap fraksi ABK? Sementara, seperti dikemukakan oleh HOS, dukungan dari Gubernur Banten tersebut sangat diperlukan sebagai prasyarat untuk menyelesaikan kasus premanisme proyek melalui jalur hukum.

### *Kesimpulan*

Sejalan dengan adanya kebijakan reformasi hubungan pusat-daerah pada periode pemerintahan pasca-Suharto, maka studi tentang desentralisasi dan otonomi daerah pun mulai banyak menarik perhatian para analis. Pada satu sisi, semakin berkembangnya studi-studi tersebut telah memiliki implikasi yang sangat positif terhadap penyempurnaan konsep maupun kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah itu sendiri. Namun, pada sisi lain, juga terdapat implikasi yang cenderung kontra-produktif, antara lain, adanya “pemaksaan akademis” di kalangan para analis ketika menjastifikasi keterkaitan antara isu-isu yang sedang dikaji dengan implementasi

---

<sup>45</sup> Wawancara dengan HOS pada tanggal 9-5-2004.

kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Akibatnya, tidak mengherankan jika kemudian banyak analisis yang telah dilakukan cenderung bias, utamanya ketika mencoba menjelaskan keterkaitan antara munculnya berbagai persoalan di daerah dan implementasi kebijakan desentralisasi.

Akhirnya, dalam banyak hal, desentralisasi dan otonomi daerah telah dinilai sebagai kebijakan yang berbahaya, dan untuk mengatasi masalah ini maka sejumlah rekomendasi akademis yang kontroversial pun diajukan oleh para analis. Misalnya saja, disebutkan bahwa resentralisasi kekuasaan di tangan pemerintah pusat dapat dipertimbangkan sebagai solusi untuk mengatasi berbagai persoalan sosial, ekonomi, dan politik yang menerpa daerah saat ini.

Sebenarnya, rekomendasi yang kontroversial tersebut tidak perlu harus terjadi jika saja para analis, memiliki sensitifitas akademis yang tajam dalam mengartikulasi berbagai persoalan sosial, ekonomi, dan politik kontemporer di daerah. Dengan kepekaan akademis tersebut, maka akan terlihat dengan jelas bahwa secara substansial, tidak semua permasalahan sosial, ekonomi, dan politik yang terjadi di daerah saat ini merupakan implikasi langsung dari implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Tetapi, lebih sebagai akibat dari adanya pergeseran pola interaksi antara *state* dan *society* pada periode pascapemerintahan Suharto. Satu di antara karakteristik penting dari perubahan pola interaksi *state-society* tersebut adalah: masyarakat (*society*) tidak lagi sepenuhnya terpinggirkan, baik dalam proses pengambilan keputusan, maupun dalam pelaksanaan kebijakan. Namun, peran masyarakat dalam hal ini belum dalam arti *civil society*, tetapi lebih banyak diwakili oleh elit masyarakat (*societal actors*). Dalam kondisi seperti ini, maka sulit dihindari jika kemudian proses pengambilan keputusan, baik di tingkat nasional maupun pada tingkat daerah, telah lebih banyak diwarnai oleh koalisi dan tawar-menawar kepentingan antara *societal actors*, pada satu sisi, dan *state actors* (para elit penyelenggara negara), pada sisi lain.

Kasus premanisme proyek di Provinsi Banten, misalnya, merupakan satu di antara fakta empiris yang menunjukkan bahwa karakteristik dari penyelenggaraan pemerintahan daerah jauh lebih kompleks dari apa yang telah dijelaskan oleh sejumlah literatur sejauh ini. Untuk lebih spesifiknya, kasus premanisme proyek, secara eksplisit mengindikasikan bahwa pada tingkat realitas, proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan di daerah telah diwarnai oleh persekongkolan dan tawar-menawar kepentingan di antara *local-state actors* (para elit penyelenggara pemerintahan daerah), pada satu sisi, dan *societal actors* (para jawara-pengusaha), pada sisi lain. Bila

realitas empiris ini dikaitkan dengan pergeseran pola interaksi *state-society* seperti dikemukakan di atas, maka pada konteks yang lebih luas, kasus Banten memperlihatkan bahwa introduksi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada periode pemerintahan pasca-Suharto telah tidak saja membuka peluang yang lebih besar bagi masyarakat untuk berpartisipasi pada proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan, tetapi juga telah membuka ruangan yang lebih luas kepada elit masyarakat (*societal actors*) untuk membangun dan mengembangkan jaringan informal (*informal networks*) dengan para elit penyelenggara pemerintahan di daerah (*local-state actors*)

Apakah bekerjanya jaringan informal tersebut dapat di artikulasi sebagai bagian dari praktik *shadow state*? Secara umum, dapat dikatakan bahwa kasus premanisme proyek mengisyaratkan bahwa praktik *informal market* telah terjadi, bersamaan dengan lemahnya peran dari institusi formal pemerintahan daerah di Provinsi Banten, atau apa yang disebut oleh Reno (1995) sebagai *shadow state*. Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Banten, pada khususnya, menghadapi banyak kesulitan untuk memfungsikan secara maksimal institusi formal pemerintahan daerah yang ada, antara lain karena, Tuan Besar, sebagai tokoh utama dalam *shadow state*, telah berperan sebagai sponsor dana dan sponsor politik bagi kedua petinggi pemerintah provinsi tersebut pada saat pemilihan pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten. Dengan kata lain, mungkin tidak berlebihan bila dikatakan bahwa dominasi Tuan Besar dalam mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Banten merupakan bagian dari *in-return cost* atas investasi politik dan ekonomi yang ia tanam pada saat pemilihan gubernur dan wakil gubernur.

\*\*\*

# Naik Daun dan Kejatuhan Gubernur Puteh

M. Isa Sulaiman dan Gerry van Klinken

*Bab ini diawali oleh hanya seorang penulis M. Isa Sulaiman. Empat hari setelah menyajikannya dalam konferensi para penulis di Jakarta pada 22 Desember 2004, ia termasuk di antara orang-orang yang tewas dalam tsunami besar yang melanda Aceh itu (lihat in memoriam dalam bunga rampai ini). Sebagai editor, Henk Schulte Nordholt dan saya memutuskan agar bab yang menjadi yatim piatu ini diserahkan kepada saya sebagai ayah angkat untuk diselesaikan. Isa tinggal di rumah kami di Leiden selama lima bulan pada tahun 2003, ketika ia dan saya sering berbicara tentang Aceh. Saya yakin ia akan menyetujui cara penyajian bab ini. Ia bertanggung jawab atas semua materi faktual (yang diambil dari kliping berita lokal dan wawancara dengan banyak orang di antara yang disebutkan nama-namanya di sini). Bagian saya terutama adalah melangkah surut dari titik yang sudah tercapai, lalu mengatakan mengapa menulisi hal itu penting, serta menjadikan eksplisit beberapa pemahaman teoretis yang sebelumnya hanya tersirat. Ia terutama terkesan pada sebuah bab mengenai Aceh dalam tulisan David Brown, the state and ethnic politics in Southeast Asia (1994). Beberapa dari detail-detail yang benar-benar dikuasai Isa terpaksa dikorbankan demi kepentingan pembaca yang lebih bersifat umum.*

Gerry van Klinken

### *Pendahuluan*

Bisa dipahami jika sebagian besar pelaporan media mengenai Aceh sebelum tsunami adalah tentang perang. Pelaporan itu terfokus pada dua pihak yang bersenjata, TNI dan pasukan pembebasan Aceh, GAM. Demikian juga halnya dengan penelitian ilmiah mengenai Aceh (Aspinall 2002; Aspinall dan Crouch 2003; ICG 2003b; Kell 1995; Reid 2003; Robinson 1998; Schulze 2004). Bab ini bertujuan melengkapi penelitian-penelitian yang lain tersebut dengan jalan menguraikan politik di seputar pemerintahan sipil. Meskipun mundur ke pangkalannya di kota-kota di puncak pergolakan sebelum keadaan darurat perang diberlakukan pada bulan Mei 2003, pemerintah sipil Aceh tidak pernah menghilang. Pada waktu tulisan ini ditulis, pemerintahan itu sekali lagi meluas sampai ke pedesaan, ketika ia melakukan penetrasi yang kuat dalam kehidupan sehari-hari. Lebih-lebih, pemerintah sipil telah berkembang. Otonomi khusus yang dimulai pada bulan Juli 2001 memberikan anggaran yang jauh lebih besar bagi pemerintah. Adalah penting untuk tidak membiarkan hal ini luput dari perhatian. Mempelajari pemerintah membantu kita memahami kontinuitas-kontinuitas Orde Baru. Reformasi belum berhasil memberikan banyak perubahan pada Aceh sebagaimana diharapkan. Militer boleh saja datang dan pergi, tetapi pemerintah berjalan untuk selama-lamanya. Selain itu, kekecewaan rakyat sama-sama muncul dari kegagalan-kegagalan pemerintah sehari-hari maupun akibat tindakan militer yang sangat brutal. Kita tidak dapat memahami gerakan perlawanan bersenjata itu, bentuk ketidaksenangan rakyat yang paling ekstrim, tanpa memahami faksionalisme yang korup dari para bos sipil. Bab ini mengisyaratkan bahwa masalah utama Aceh bukannya pada kebijaksanaan yang berasal dari Jakarta, melainkan ada pada pola pemerintahan lokal yang telah mengakar begitu dalam di Aceh maupun semua tempat lain di Indonesia. Ketika pemerintahan dijalankan menurut garis favoritisme pribadi para elit – yang secara teknis dikenal sebagai neo-patrimonialisme – nepotisme yang ditimbulkannya berbenturan secara begitu fundamental dengan apa yang diharapkan oleh rakyat dari negara modern sehingga protes nyaris tak terhindarkan.

Bab yang ditulis oleh David Brown (1994:112-57) dengan jernih mengenai neo-patrimonialisme di Indonesia, yang ditulis di masa Orde Baru, memasukkan Aceh sebagai studi kasusnya. Max Weber mendefinisikan sistem patrimonial sebagai sistem ketika 'obyek kepatuhan adalah otoritas personal individu yang ia nikmati berkat status tradisionalnya [...] Yang menentukan hubungan staf administratif dengan bapak kepala

bukanlah kewajiban-kewajiban tugas perkantoran yang sifatnya impersonal, melainkan loyalitas personal pada sang kepala'. Di dunia masa kini, kepatuhan tradisional seperti ini sudah langka. Orang-orang berharap akan berpartisipasi dalam politik dan menerima keuntungan-keuntungan yang berupa pembangunan ekonomi. Hubungan personal antara patron dan klien mereka masih penting, khususnya ketika institusi-institusi negara lemah, tetapi hubungan itu sekarang lebih bersifat pragmatik. Bukannya memberikan perlindungan sebagai imbalan bagi loyalitas, sang patron memberikan uang untuk mendapatkan dukungan politik. Karena itulah muncul istilah 'neo-patrimonialisme'. Salah satu dari orang-orang yang menghidupkan kembali gagasan Max Weber adalah Eisenstadt. Makalahnya, yang sudah menjadi klasik, mengutip contoh-contoh dari Indonesia (Eisenstadt 1973:11-18). Kemudian pendekatan ini luas diambil oleh para pemerhati masalah Indonesia seperti Harold Crouch (1979) dan Don Emmerson (1983) untuk menganalisis pemerintahan Orde Baru di bawah Presiden Suharto. Pendekatan itu tetap menjadi kerangka kerja yang bermanfaat untuk analisis dan telah diterapkan pada Aceh dalam bab ini.

Suatu politik yang dijalankan berdasarkan garis-garis neo-patrimonial secara inheren bersifat nepotistik, dan politiknya cenderung bersifat komunal. Ini tidak berarti instabilitas tak bisa dihindari, tetapi Brown (1994:121) menunjukkan bahwa politik seperti itu menghadapi tiga macam ketegangan inheren. Yang pertama adalah ketegangan antara elit patrimonial yang kohesif dan disunitas faksional elit. Yang kedua adalah ketegangan antara klaim pemerintahan universalistis dan praktik favoritisme politis. Orang-orang masa kini mengharapkan pemerintah melayani tiap orang. Jika tidak, mereka akan jengkel. Yang ketiga adalah ketegangan antara kepentingan-kepentingan elit patrimonial untuk menyingkirkan partisipasi politis massal, dan kepentingan mereka, sebaliknya, untuk mengerahkan dukungan politik massa tanpa, pada saat yang sama, menciptakan saluran-saluran untuk partisipasi oposisionis. Dengan kata lain, para elit patrimonial perlu mengerahkan massa untuk meraih dukungan mereka, tetapi mereka tidak ingin ada hal-hal yang lepas dari kendali mereka. Pada saat-saat transisi, ketiga ketegangan tersebut bisa datang bersama-sama untuk menciptakan instabilitas. Kisah tentang naik daun dan jatuhnya Gubernur Aceh Abdullah Puteh mengilustrasikan nilai dari pengamatan-pengamatan tersebut.

Bab ini dimulai dengan sebuah sketsa tentang stratifikasi sosial di Aceh, yang kemudian digunakan untuk menjelaskan restrukturisasi politis yang terjadi dalam



Pemilu 1999. Bagian kedua menggambarkan pemilihan gubernur tersebut. Ini adalah sebuah kesempatan bagi persaingan sengit oleh kelompok-kelompok lokal. Bagian yang ketiga menyangkut perilaku favoritis pemerintah di bawah Gubernur Puteh. Bagian yang keempat membahas reaksi-reaksi dari masyarakat, dari parlemen provinsi sampai berbagai kelompok marjinal termasuk GAM. Bab ini ditutup dengan kesimpulan-kesimpulan.

### *Pembentukan negara dan kelas menengah baru*

Adalah keliru untuk memandang politik neo-patrimonial sekadar sebagai kelanjutan dari pola-pola prakolonial. 'Neo' dalam neo-patrimonial itu penting. Negara modern mempunyai efek yang membekas terhadap masyarakat di abad kedupuluh. Negara modern menciptakan sebuah kelas menengah baru dari antara populasi yang terutama bersifat agraris. Kelas baru ini sangat tergantung pada sumber-sumber negara. Kelas menengah ini terdiri dari para birokrat, 'kontraktor' yang tergantung pada negara, dan para profesional independen. Hanya kelompok yang terakhir itulah yang berdiri agak di luar jaringan patronase elit negara.

Orang-orang Belanda memupus Kesultanan Aceh pada awal abad ke-20 setelah mereka mengasingkan sultan terakhir ke Ambon dan kemudian ke Batavia, tempat ia meninggal pada tahun 1903. Mereka mempertahankan para bangsawan, hulubalang, sebab mereka membutuhkan para bangsawan ini sebagai perantara antara pemerintah dan rakyat. Meskipun begitu, para bangsawan bertanah ini dihancurkan oleh milisi rakyat yang dipimpin oleh Tgk Daud Beureuh pada tahun 1946 (Reid 1979:135-90; M. Isa Sulaiman 1997:114-64). Perkebunan-perkebunan komersial dan sumur-sumur minyak yang mulai digarap di zaman penjajahan tetap dimiliki oleh para kapitalis luar dengan dukungan pemerintah. Gas yang ditemukan pada tahun 1970-an menyumbangkan US\$ 2-3 miliar per tahun sejak tahun 1980-an (Dawood dan Sjafrizal 1989). Sementara itu, sebagian besar orang Aceh tetap menjadi petani. Karena itu ekonomi terbelah antara pertanian tradisional di satu pihak, dan perkebunan-perkebunan besar, eksploitasi hutan dan hidrokarbon serta industri di pihak lain. Yang disebut belakangan itu dimiliki oleh negara dan pemilik modal besar dari luar Aceh. Karena tidak adanya kapitalis lokal, muncullah kelas baru – para pengusaha yang memasok barang-barang dan jasa-jasa termasuk konstruksi sebagai mitra pemerintah maupun mitra pemilik

modal besar. Sebagian besar orang menyebut mereka 'kontraktor', sebab mereka tergantung pada kontrak-kontrak pemerintah. Karena sebagian besar sumber ekonomi dikuasai oleh negara dan disalurkan ke Aceh melalui APBN atau APBD, mudah membayangkan bahwa orang-orang ini amat berkepentingan dalam politik lokal. Jumlah para kontraktor ini mencapai ribuan, dan mereka ada di ibukota provinsi maupun setiap ibu kota kabupaten.<sup>1</sup> Ketua Kadin selalu berasal dari lingkaran mereka. Para birokrat juga menjadi salah satu kategori penting. Sebagaimana para kontraktor, mereka berasal dari setiap lapisan masyarakat dan ada di mana-mana. Tentu saja mereka sangat berkepentingan dengan politik lokal, sebab penghidupan mereka tergantung pada negara. Para perwira militer juga ikut menjadi bagian dari kelompok ini. Militer pensiunan secara politis berpengaruh di bawah Orde Baru karena mereka mengendalikan partai pemerintah, Golkar.

Sebagaimana di tempat lain, muncul juga sekelompok orang yang tidak tergantung pada pemerintah. Khususnya sejak tahun 1980-an mereka memberikan advokasi bagi kaum miskin. Mereka cenderung berpendidikan baik dan meliputi para pengacara, wartawan, dan aktivis LSM. Mereka juga mempunyai banyak asosiasi.

Para guru agama (ulama) mempunyai kedudukan terhormat di daerah yang sebagian besar beragama Islam ini. Mereka bukan suatu kasta yang tertutup, sebab syarat masuknya lebih mengandalkan kualifikasi-kualifikasi ketimbang alur keturunan. Beberapa mengelola sekolah-sekolah keagamaan di desa, yang lain dibayar oleh negara sebagai guru atau hakim agama. Karena itu hanya beberapa (mereka yang bekerja untuk Departemen Agama atau MUI) yang penghidupannya tergantung pada pemerintah.

### *Pemilu 1999*

Terlepas dari dominasi ekonomi negara, institusi-institusinya tidak kuat dalam arti mampu memaksakan kehendak terlepas dari pribadi-pribadi. Sebagai gantinya, negara membangun otoritasnya di atas aliansi-aliansi personal dengan elit-elit lokal,

---

<sup>1</sup> Dari 16 asosiasi yang ada, beberapa lokal, misalnya Asosiasi Kontraktor Aceh (AKA), sementara yang lain merupakan cabang dari asosiasi-asosiasi nasional seperti Gabungan Pengusaha Konstruksi Nasional (Gapeknas).

yang tetap terpecah-belah, terutama oleh daerah asal. Ini menjadi sangat menonjol ketika perubahan politis – demokratisasi dan desentralisasi – melanda Indonesia setelah akhir Orde Baru pada tahun 1998. Pertama, kami akan memperhatikan persaingan politik di Aceh. Hal ini mengarah pada terpilihnya seorang gubernur baru di Aceh. Gubernur sangat penting bagi kelas menengah Aceh. Prosedur pemilihannya tidak hanya mendemonstrasikan kelihaian para pemain kunci dalam meramal dan memanipulasi hasil-hasil, tetapi juga munculnya aliansi-aliansi berbasis kabupaten yang menyeberangi garis-garis partai politik.

Reformasi menyodorkan kebebasan-kebebasan baru untuk berbicara dan menciptakan organisasi politik. Karena sebagian besar kelas menengah tinggal di kota, sementara bagian terbesar populasinya di pedesaan, mereka tergantung pada para organisator partai di tingkat kabupaten dan kecamatan untuk menggapai konstituensi-konstituensi mereka. Golkar menjadi kekuatan politik terbesar di Aceh sejak pemilu 1987. Sebelum itu, Golkar diganjak oleh partai Islam PPP. Tokoh dominan dalam Golkar cabang Aceh adalah Mayor Jenderal (purnawirawan) T. Johan (1937-2001), yang menjadi ketua tingkat provinsi pada tahun 1993. Ia berasal dari keluarga bangsawan di Seulimeum, Aceh Besar, dan menjadi kepala staf daerah militer Iskandar Muda (1984-1985) dan Wakil Gubernur Aceh (1988-1993). Dari tahun 1997 sampai 1999 ia menjabat ketua DPRD-I, tempat Golkar menguasai 23 dari 45 kursi (sementara PPP memperoleh 12 kursi). Dalam Pemilu 1999 ia menjadi kandidat anggota DPR pusat (*Serambi Indonesia* 18-02-2001).

Pemilu nasional pada 7 Juni 1999 menghadapi gangguan serius dari GAM. Setelah pemerintah mengakhiri operasi militer khusus (DOM) pada bulan Agustus 1998, banyak pemimpin GAM kembali dari pengasingan di Malaysia untuk membangun kembali organisasi separatis itu di tengah-tengah kebebasan-kebebasan baru tersebut (M. Isa Sulaiman 2000:165-94). Intimidasi GAM mengakibatkan nyaris tidak satu orang pun memilih di Kabupaten Pidie dan Aceh Utara, dan hanya setengah memilih di Aceh Timur. Pemerintah terpaksa memperkirakan hasil pemilu berdasarkan perolehan suara partai dari luar daerah-daerah itu. DPRD yang terbentuk pada 5 Oktober 1999 mempunyai 14 kursi PPP, sembilan PAN, delapan Golkar, enam PDIP, 11 untuk partai-partai kecil, dan enam disisihkan untuk tentara dan polisi.

Jelaslah, pemilu itu gagal menciptakan mayoritas absolut. Keputusan-keputusan dipastikan akan sulit diambil. Ini langsung terbukti ketika DPRD harus memutuskan siapa yang akan menduduki kursi ketua dan tiga kursi wakil, yang biasanya

dikhususkan untuk partai terbesar dalam pemilu. PAN dan sebuah aliansi partai-partai kecil mengambil langkah pertama, langkah yang akan menguntungkan diri mereka sendiri. Tetapi langkah ini dicegat oleh pemimpin Golkar T. Johan, yang mengajukan tawaran agar kursi ketua diberikan pada PPP, dan wakil-wakil ketua diberikan pada PDIP, Golkar, dan tentara/polisi. Dihadapkan pada tawaran itu, PAN berserta sekutunya melakukan *walk-out* (*Kontras* 58[10-16 November 1999]:12).

Komposisi yang sudah berubah dari DPRD itu langsung mengancam posisi gubernur waktu itu, Prof. Syamsuddin Mahmud (1936-). Ia baru saja terpilih kembali untuk mengemban masa jabatan kedua oleh parlemen yang masih didominasi oleh Golkar dan militer. Dengan menyatakan bahwa gubernur tidak berbuat banyak untuk menyelesaikan konflik Aceh, tidak memiliki semangat reformis, dan korup, dua anggota PPP mengumpulkan cukup tanda tangan dari sesama anggota DPRD untuk mengajukan mosi ketidakpercayaan pada 22 April 2000 yang meminta dia untuk diberhentikan (*Kontras* 86[24-30 Mei 2000]:8). Mosi itu sukses. Presiden Wahid menanggapi dengan memberhentikan Syamsuddin Mahmud pada bulan berikutnya. Ia menunjuk seorang pejabat gubernur yang bernama Ramli Ridwan (1941-), yang pada waktu itu menjadi seorang pejabat senior di direktorat otonomi daerah (PUOD) di Kementerian Dalam Negeri di Jakarta.

### *Pemilihan gubernur dan patron komunal*

Setelah merebut kursi ketua DPRD dan sukses mendongkel gubernur dari jabatannya, partai PPP yang dulu (agak) oposisional tentu saja merasa dirinya berada dalam posisi yang kuat untuk merebut kursi gubernur. Bahwa mereka akhirnya dipecundangi oleh orang kuat Golkar dan mantan tentara T. Johan lebih banyak berkaitan dengan politik *patron-client* berbasis kedacrahan di Aceh ketimbang dengan kepriawaian Johan sendiri (yang juga tidak boleh diremehkan). Aceh pada tahun 2000 mempunyai delapan kabupaten, yang paling kaya dan berpenduduk paling banyak ada tiga: Aceh Besar (termasuk Banda Aceh), Aceh Utara (Lhokseumawe), dan Aceh Timur (Langsa).<sup>2</sup> Anggota-anggota DPRD dari

---

<sup>2</sup> Kabupaten yang lain adalah Pidie, Aceh Tengah, Aceh Selatan, Aceh Tenggara, dan Aceh Barat.

tiap-tiap kabupaten secara reguler bertemu untuk menyelenggarakan “kaukus” mereka sendiri, terlepas dari partai asal mereka.

Tentu saja uang memainkan peranan penting dalam pemilihan gubernur. Masing-masing “tim sukses” dari ketiga pasang kandidat untuk memperebutkan jabatan tertinggi provinsi tersebut mengeluarkan uang khususnya untuk merayu para anggota yang sikapnya kurang jelas. Ini dilakukan dengan sangat rahasia sehingga sulit untuk dipastikan.<sup>3</sup> Meskipun begitu, kunci keberhasilan pemilihan Abdullah Puteh tidak terletak pada uang yang ia keluarkan, melainkan pada kepiawaiannya dalam mengadu kabupaten yang satu dengan kabupaten yang lain. Khususnya ia mampu memecah suara dari kabupaten yang paling menentukan, Aceh Besar.

Abdullah Puteh terpilih dalam dua putaran pemilu pada sebuah sidang istimewa DPRD yang diselenggarakan pada 4 November 2000. Dalam putaran pertama Puteh dan pasangannya, Azwar Abubakar, meraih 25 suara, sedikit kurang dari 50% plus satu yang dijadikan syarat. Dua pasangan yang lain masing-masing memperoleh 14 dan sembilan suara, dengan lima suara tidak sah dan satu abstain. Putaran itu mendiskualifikasi tiga pasangan terlemah. Dalam putaran kedua, suara Puteh meningkat menjadi 33, cukup untuk menyatakan dia sebagai pemenang. Para pendukungnya saling berpelukan dengan gembira, sementara para pecundang terduduk lemas di kursi mereka, tidak percaya pada apa yang baru saja mereka saksikan.

Bagaimana Puteh melakukan hal itu? Aturan-aturan dalam undang-undang pemilihan yang baru (UU No. 22/1999) menyatakan bahwa para calon gubernur dan wakil gubernur harus mencalonkan diri bersama-sama dalam satu paket, untuk memastikan agar mereka bisa bekerja sama. Setiap pasangan yang memenuhi kriteria seleksi diizinkan mendaftar sebagai pasangan bakal calon.

---

<sup>3</sup> Wawancara-wawancara saya (M. Isa Sulaiman) dengan beberapa anggota DPRD dan tim-tim sukses menunjukkan bahwa hanya satu orang anggota DPRD menolak menerima uang itu. Jumlah uang yang diserahkan oleh masing-masing tim sukses antara Rp 50 sampai Rp 150 juta per anggota DPRD. Beberapa kandidat membagi-bagikan cek yang hanya bisa dicairkan setelah ia terpilih. Beberapa anggota menerima uang dari lebih dari satu kandidat. Masalah penyyuapan itu nyaris menjadi berita besar di Aceh pada bulan Januari 2001 ketika harian *Serambi Indonesia* menayangkan gerutuan-gerutuan dari tim-tim sukses seorang kandidat yang kalah mengenai cek-cek yang mereka sampaikan sendiri pada berbagai anggota DPRD yang terhormat. Tetapi, rumor itu lenyap setelah Jaksa Aceh berjanji akan menyelidiki.

Faksi-faksi partai DPRD kemudian memilih dari antara pasangan-pasangan bakal calon ini siapa yang mereka ingin dukung sebagai calon. Ini mengurangi jumlah pasangan yang kemudian diserahkan pada sebuah *voting* rahasia dalam DPRD untuk menentukan siapa pasangan pemenangnya. Tiap-tiap pasangan tersebut mempunyai “tim sukses”, yang biasanya terdiri dari para politikus, pengusaha, dan birokrat, yang akan berusaha melobi para anggota DPRD di setiap tahap proses tersebut. Pada waktu seleksi bakal calon ditutup pada bulan September 1999, ada enam pasangan calon gubernur yang dipertarungkan, atau lima nama-nama serius mengingat yang satu (T. Syauckani Markam) tidak mempunyai pendukung di DPRD. Kelima orang itu adalah birokrat atau mantan birokrat, yang telah membangun pengikut dalam masyarakat Aceh ketika mereka masih menjabat. Mereka adalah:

- Ir. Abdullah Puteh (1948-) dari Aceh Timur, aktivis Golkar.
- Drs. A. Malik Raden (1945-) dari Aceh Besar, Kepala Kanwil Departemen Pendidikan.
- Drs. M. Kayosyah (1940-) dari Aceh Utara, aktivis PPP.
- Ir. Iskandar Husin (1946-) dari Pidie, sekretaris jenderal dalam Kementerian Negara Hak-hak Asasi Manusia.
- Ramli Ridwan (1942-) dari Aceh Utara, pejabat gubernur.

Hanya dua dari kelima pasangan ini yang aktif dalam partai politik (yang lain tidak diperbolehkan oleh kedudukan resmi mereka), tetapi cukup aneh bahwa hal ini tidak bisa diterjemahkan menjadi dukungan politik lebih besar bagi mereka. Hanya PPP dan PAN yang mengajukan kandidat dari jajaran mereka sendiri. PPP memiliki kursi paling banyak di DPRD, dan hal ini mestinya membuat aktivis PPP Kayosyah berada dalam posisi yang bagus. Tetapi dukungan partai terpecah belah menurut garis kabupaten. Partai itu tidak mampu bersatu di belakang Kayosyah, yang berasal dari Aceh Utara. Lima anggota PPP dari Aceh Besar semuanya menjadi bagian dari kaukus Aceh Besar, dan mereka mendukung Malik Raden, yang berasal dari kabupaten mereka sendiri. Seorang anggota DPRD lain dari PPP, dari Aceh Timur, mendukung Abdullah Puteh karena alasan yang sama. Abdullah Puteh juga berhasil menarik dukungan dari seorang DPRD PPP lain dari Aceh Barat. Dengan demikian, suara PPP terpecah belah di antara tiga calon. Posisi Kayosyah semakin diperlemah oleh Ramli Ridwan, pejabat gubernur yang ambisius

itu, yang juga berasal dari Aceh Utara. Dengan demikian enam anggota DPRD dari Aceh Utara yang sudah sedikit itu membagi suara mereka antara dua calon.

PAN, partai terbesar kedua di DPRD, didera oleh masalah-masalah serupa. Karena terlalu kecil untuk mengincar kursi gubernur, partai ini berharap setidaknya bisa meraih kursi wakil gubernur, dan mula-mula menyiapkan empat orang anggotanya untuk maju ke depan (belakangan dikurangi menjadi dua). Kemudian muncul ketidaksepakatan mengenai calon gubernur mana yang harus mereka pilih untuk digandeng. Beberapa anggota lebih menyukai Abdullah Puteh, yang lain Kayosyah, yang lain lagi Iskandar Husin. Pertimbangan-pertimbangan kedaerahan sekali lagi memainkan peranan besar. Hasilnya, pasangan-pasangan yang didukung PAN itu memecah belah suara PAN persis sebagaimana suara PPP juga terpecah-belah.

PDIP dan aliansi partai-partai kecil terlalu kecil untuk mengambil inisiatif, tetapi mendukung Abdullah Puteh, Malik Raden, dan Iskandar Husin.

Begitu pula anggota-anggota Golkar mendukung calon-calon yang berlainan, tergantung pada kabupaten asal mereka masing-masing. Beberapa menginginkan pejabat Ramli Ridwan, yang lain Kanwil Departemen Pendidikan Malik Raden. Tetapi ketua DPD Golkar T. Johan mendukung Abdullah Puteh, dan memanfaatkan keterpecahbelahan partainya sendiri untuk menggandengkan Puteh dengan calon wakil gubernur dari kabupatennya sendiri, Aceh Besar.

Peluang calon-calon lain terancam oleh pertimbangan-pertimbangan berbasis kabupaten yang sama. Malik Raden, misalnya, mestinya sudah bisa merangkul teman dengan jalan memberikan fasilitas-fasilitas pada para kontraktor dan politikus melalui posisinya di Departemen Pendidikan, dan ia aktif dalam berbagai organisasi Islam pada tahun 1970-an. Tetapi suara PPP yang terpecah-belah, dan kehadiran dua calon lain dari Aceh Besar, mempedemahkan dukungannya. Iskandar Husin juga mempunyai jaringan yang luas melalui jabatannya dulu di Departemen Transmigrasi serta aktivitas-aktivitas sosialnya, antara lain sebagai ketua persatuan sepakbola provinsi, tetapi basis dukungannya di Pidie, kabupaten yang hanya mempunyai enam anggota DPRD, terlalu kecil untuk sukses di parlemen yang berjumlah 54 kursi.

Semua itu menguntungkan Abdullah Puteh. Puteh dilahirkan di sebuah keluarga biasa di Idi, Aceh Timur. Ia lulus dari perguruan yang bergengsi, ITB, dan tinggal

di Jakarta sejak ia menjadi ketua organisasi pemuda ciptaan pemerintah, KNPI, pada tahun 1984-1989, saat ia menggantikan orang yang belakangan menjadi orang kuat Golkar, Ir. Akbar Tanjung. Antara tahun 1992-1997 ia duduk di parlemen nasional sebagai wakil Golkar untuk wilayah kelahirannya. Pada tahun 1998 ia menjadi wakil sekretaris jenderal eksekutif nasional Golkar. Di Jakarta ia mempunyai usaha merekrut para pekerja untuk dikirim ke luar negeri, dan sebuah usaha lain bersama-sama dengan Abdul Ghafur dalam mengembangkan kelapa sawit di Aceh Barat. Usaha-usaha itu membuahkan jaringan koneksi yang luas. Ia mencalonkan diri untuk memperebutkan kursi Gubernur Aceh pada tahun 1998, tetapi Syamsuddin Mahmud ternyata memenangkan masa jabatan keduanya. Meskipun begitu, ia memelihara hubungan dengan sederetan orang dari berbagai kabupaten yang tidak puas dengan Syamsuddin Mahmud. Kaukus Aceh Timur juga mendukung anak lokal mereka yang setia. Akbar Tanjung mampu mengandalkan anggota-anggota Golkar dari Aceh untuk memberikan dukungan pada Puteh. Sumber dukungan terakhir ini menjadi sangat menentukan ketika T. Johan pindah haluan dan berdiri di belakang Puteh, sebagaimana akan kita lihat.

Dalam sidang pleno pertamanya pada 30 September 2000, DPRD memberikan suara bagi kelima pasang bakal calon yang dipimpin oleh nama-nama di atas, untuk menyeleksi tiga pasangan terkuat. Kayosyah dan Ramli Ridwan tereliminasi dalam putaran ini. Yang tersisa adalah Abdullah Puteh, Malik Raden, dan Iskandar Husin, masing-masing dengan pasangan mereka. Mereka menikmati dukungan lintas partai terbesar. Lima dari keenam faksi memilih Puteh (militer/polisi abstain), sementara dua calon lainnya berturut-turut mendapatkan empat dan tiga suara.

Ramli Ridwan, pejabat gubernur yang dikecewakan itu, pada tahap itu berusaha menggunakan kekuasaannya untuk membujuk Menteri Dalam Negeri dan presiden agar menunda pengambilan suara putaran berikutnya dengan alasan adanya penyimpangan-penyimpangan dalam putaran pertama. Akibatnya, Presiden Wahid menyuruh delegasi DPRD yang sedang datang berkunjung pada 23 Oktober untuk menunda pemilihan gubernur itu dan lebih berkonsentrasi pada perundingan damai dengan GAM (*Serambi Indonesia* 24-10-2000). Tetapi anggota DPRD yang lain dengan marah mengajukan keberatan dengan alasan tak ada perdamaian yang bisa dibangun oleh gubernur yang tidak mempunyai legitimasi, dan parlemen



jalan terus dengan sidang berikutnya pada 4 November sebagaimana telah direncanakan, tanpa mempedulikan perasaan presiden (*Serambi Indonesia* 30-10-2000; *Kontras* 109[1-7 November 2000]:13). Tindakan DPRD ini pasti tidak mungkin dilakukan di bawah Orde Baru, ketika DPRD tinggal mencap kemauan-kemauan Presiden Suharto sebagaimana disampaikan lewat saluran-saluran Golkar dan militer.

Puteh sudah menikmati dukungan lintas-partai yang sangat kuat, tetapi sekarang strategi T. Johan dalam menyeleksi pasangan calon untuk Puteh mulai membuahkan hasil. Pertama, calon wakil gubernur itu berasal dari Aceh Besar, sehingga dengan demikian menarik suara-suara dari anggota Aceh Besar lain terlepas dari afiliasi partai setelah jumlah calon tersisa semakin berkurang. Kedua, baik dia maupun Johan sendiri adalah prajurit purnawirawan, dan hal ini meraup dukungan anggota-anggota DPRD yang berasal dari militer dan polisi. Dipadukan dengan berbagai kontradiksi yang membuat hidup sulit bagi calon-calon yang lain, hal ini memastikan kesuksesan Puteh secara cepat pada 4 November.

Struktur pemerintahan yang dihadapi oleh Gubernur Puteh berbeda jauh dari struktur pemerintahan para pendahulunya. Undang-Undang Otonomi Daerah (UU No. 22/1999 dan 25/1999) memberikan kekuasaan yang lebih besar pada kabupaten ketimbang pada provinsi, memisahkan legislatif dari eksekutif, dan dengan demikian dari kontrol gubernur, serta memberikan kontrol lebih besar atas uang pada daerah-daerah. Konflik di Aceh juga membuahkan dua undang-undang khusus untuk Aceh (UU No. 44/1999 dan 18/2001), yang mengembalikan banyak kekuasaan pada provinsi, serta meningkatkan pengaruh para ulama pada pemerintah lokal. Undang-undang itu juga meningkatkan penerimaan Aceh dari minyak dan gas dengan masing-masing sebesar 55% dan 40% melebihi ketentuan yang ditetapkan dalam UU No. 25/1999, meskipun hanya selama delapan tahun.

Para cendekia ragu-ragu apakah memberikan kekuasaan lebih besar pada kabupaten-kabupaten membuat daerah-daerah itu lebih efektif dan demokratis atau tidak. Seorang bupati yang memegang kendali lebih besar atas uang bisa menjadi 'raja kecil' jika mereka bersekongkol dengan ketua DPRD, pengusaha, dan komandan militer (Schulte Nordholt 2003:572). Syarif Hidayat (2002:47) telah menunjukkan bagaimana di Riau, Banten, dan Nusa Tenggara Barat undang-undang otonomi daerah terutama hanya menguntungkan kepentingan elit lokal. Begitu pula Hadiz (2003c:603)

menunjukkan bahwa institusi-institusi demokratis dalam pemilu-pemilu utama di Medan dan Jakarta pada tahun 2000 dibajak oleh kepentingan-kepentingan parasitis yang diinkubasi oleh pemerintah Orde Baru. Bagaimana nasib Aceh, ketika otonomi lebih difokuskan di tingkat provinsi?

### *Para pejabat dan afiliasi mereka*

Gubernur Abdullah Puteh dan Wakil Gubernur Azwar Abubakar dilantik oleh Menteri Dalam Negeri pada 25 November 2000. Peranan wakil itu terbatas pada pemberian bantuan bencana (ketua Satkorlak), dan terutama hanya bersifat seremonial, meskipun ia mempunyai suara dalam pembagian posisi-posisi penting. Tugas pertama gubernur adalah mereorganisir struktur pemerintahan sesuai dengan undang-undang baru, maupun melakukan penunjukan-penunjukan baru dalam birokrasi. Ia berhutang pada tim sukses, khususnya T. Johan. Ketika sekretaris provinsi yang tengah menjabat pensiun, Puteh menggantinya dengan salah satu asisten sekretaris provinsi, orang dari Aceh Besar, kabupaten asal Johan. Ia juga merangkul lawan politiknya, Malik Raden, calon gubernur dari Aceh Besar, dengan jalan menunjuknya sebagai kepala Badan Diklat. Kalau tidak, Malik Raden pasti sudah mundur dari posisinya di Departemen Pendidikan, yang sebentar kemudian harus dibubarkan untuk diganti dengan Dinas Pendidikan provinsi. Beberapa mantan kolega Raden dari Departemen Pendidikan, satu dari Aceh Besar dan satu dari Aceh Timur, juga diberi posisi. Dengan demikian Gubernur Puteh, yang juga berasal dari Aceh Timur, membangun aliansi dengan elit Aceh Besar, dan dengan jaringan Islam PII, dengan jalan menempatkan para pengikut Malik Raden di beberapa pos penting. Sekutu-sekutu itu sangat penting jika ia harus berhadapan dengan penantang-penantangnya. Orang-orang lain yang ia tunjuk untuk menduduki posisi kunci, yang ia lakukan sejak tahun 2001 sampai 2003, terutama berasal dari kabupaten Puteh sendiri, yaitu Aceh Timur, juga orang-orang dari kabupaten-kabupaten lain yang dulu mendukung pemilihannya.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Misalnya, kepala Bappeda diberikan pada ekonom Prof. Dr. T. Iskandar Daud, dosen dari Aceh Timur, sementara asisten untuk Keistimewaan Aceh diisi oleh Drs. Zainudin Saman, yang dahulu menjabat di Kanwil Departemen Agama Aceh dan yang juga berasal dari Aceh Timur.

### *Favoritisme dalam proyek-proyek pembangunan*

Otonomi keuangan berlaku sebulan setelah Puteh resmi menjabat. Jika dalam Orde Baru sebagian besar uang pemerintah disalurkan ke daerah-daerah melalui kantor-kantor provinsi dari departemen-departemen pemerintah pusat, sekarang semua kantor itu, kecuali dua, dibubarkan dan diganti dengan dinas-dinas provinsi di bawah kontrol gubernur provinsi. (Yang dikecualikan adalah Departemen Agama dan Kehakiman). Gubernur diberi kompensasi untuk beban gaji ekstra melalui suatu *block grant* tahunan sebesar sekitar Rp 300 miliar (Dana Alokasi Umum), sementara tugas-tugas khusus seperti pendidikan dan kesehatan didanai melalui *grant* lain (Dana Alokasi Khusus).

Yang terpenting adalah penerimaan minyak dan gas, yang meningkat secara luar biasa di bawah UU No. 25/1999. Akibatnya, APBD meningkat lebih dari dua kali lipat menjadi Rp 542 miliar antara 2000 sampai 2001 (lihat Tabel 1). UU No. 18/2001 memberikan tambahan lebih besar lagi pada penerimaan hidrokarbon ini, sehingga mencapai Rp 2,1 triliun pada tahun 2002 dan Rp 2,3 triliun pada tahun 2003.<sup>5</sup> Yang disebutkan belakangan itu dibagi-bagi antara provinsi dan berbagai kabupaten, khususnya kedua kabupaten produsennya, yaitu Aceh Utara dan Aceh Timur. Gubernur Puteh menempatkan 30% dari uang itu dalam sebuah dana pendidikan provinsi. Ini berarti bahwa anggaran provinsi pada tahun 2002 meningkat menjadi hampir tiga kali lipat lagi pada tahun 2002 dibandingkan dengan tahun sebelumnya, dan dana itu mencapai Rp 1,573 triliun pada tahun 2003. sebagian besar dari angka ini berasal dari minyak dan gas. Tentu saja Aceh juga masih menerima dana-dana dari APBN melalui kantor-kantor departemen nasional yang masih tersisa. Tetapi sebagian besar dari uang maha besar itu berada di bawah kontrol gubernur.

Peningkatan yang luar biasa dalam dana-dana yang ada di tangan gubernur ini bukannya tanpa dipergunjingkan. Khususnya bupati-bupati di Aceh Timur dan Aceh Utara (yang juga sudah menikmati anggaran yang meningkat secara luar biasa) mempertanyakan besarnya dana yang masih dipegang provinsi untuk pendidikan. Puteh membungkam mereka dengan jalan menjanjikan bahwa uang itu masih akan dibelanjakan di berbagai kabupaten. Meskipun begitu, peningkatan luar biasa dalam otonomi keuangan ini, yang tidak diimbangi dengan rezim

---

<sup>5</sup> *Serambi Indonesia* 20-3-2001; T. Rivolsa Ismail, "Aceh hanya terima secuil", *Serambi Indonesia* Mei 2004.

Tabel 1. APBD dan APBN yang dibelanjakan di Aceh (dalam miliaran rupiah)

	1993/1994	2001	2002	2003
APBD	Rp 4,058	Rp 542,753	Rp 1.572,094	Rp1.579,000
APBN*	Rp 460,358	Rp 760,000	Rp 888,000	Rp1.024,000
Inpres	Rp 145,313	-	-	-
Total	Rp 659,729	Rp 1.302,753	Rp 2.460,094	Rp2.603,000

- \* Pada tahun 1993/1994 proyek-proyek sektoral yang didanai dengan APBN biasanya dibelanjakan oleh kanwil terkait dari departemen nasional, yang disebut unit-unit 'vertikal'. Sejak tahun 2001 hanya sekitar 15% dari dana-dana ini masih dibelanjakan oleh unit vertikal, yaitu Kanwil Agama, Kehakiman, Polisi, Kejaksaan, dan Universitas Negeri. Sumber: Biro Keuangan dan Bappeda.

kontrol yang diperketat secara proporsional, mengubah gubernur dan tim pejabat-pejabatnya menjadi mesin-mesin pembelanja uang dalam arti yang sebenarnya. Salah satu konsekuensinya adalah proyek listrik yang patut dipertanyakan yang diuraikan di bawah ini. Gubernur dan wakil gubernur juga mengalokasikan untuk diri sendiri anggaran 'pengeluaran rutin' yang ditingkatkan secara luar biasa (Tabel 2).

Hubungan kekuasaan piramidal antara gubernur dan kepala-kepala dinas, asisten, biro, dan badan memungkinkan gubernur melakukan intervensi dalam proyek-proyek besar yang dilaksanakan oleh agensi-agensinya bawahan ini dan mengubah proyek-proyek itu sehingga menguntungkan kepentingan pribadi dirinya sendiri atau kroni-kroninya. UU No. 18/2000 mengizinkan gubernur untuk secara langsung mengalokasikan proyek-proyek, tanpa melalui tender. Ia memanfaatkan hal itu untuk mengalokasikan kontrak-kontrak senilai miliaran rupiah pada tahun 2001 dan 2002. Salah satu contoh proyek yang jatuh ke tangan kroni-kroninya adalah sebuah mesin cetak senilai Rp 4,2 miliar untuk Dinas Infokom. Kontrak itu jatuh ke tangan salah seorang saudaranya, Rusli Bintang, seorang kontraktor dari Aceh Besar yang dulu mendukung Puteh. Tragisnya, mesin itu ternyata bekas, sementara harganya telah di-*mark-up* jauh di atas harga baru (*Modus* 19 [Januari/Februari 2003]:6); *Serambi Indonesia* 28-2-2003). Semua fasilitas itu memungkinkan Puteh membeli loyalitas yang berharga untuk melawan rival-rivalnya.

**Tabel 2. Anggaran Pengeluaran Rutin (dalam miliaran rupiah)**

	2001	2002	2003
Gubernur	Rp 2,245	Rp 4,090	Rp 6,560
Wakil Gubernur	Rp 1,230	Rp 1,750	Rp 2,960
Total	Rp 3,475	Rp 5,840	Rp 9,520

Sumber: Sekretariat DPRD Aceh.

Membutuhkan waktu terlalu panjang untuk menguraikan semua contoh kolusi satu per satu. Di sini kami hanya akan mengambil dua kasus, yaitu perusahaan penerbangan PT Seulawah NAD Air dan pembangunan 'LSM' YPAB Nur Raudha. Dalam kedua kasus itu kita akan melihat bagaimana kepentingan publik tumpang tindih dengan kepentingan pribadi, betapa tidak jelasnya batas antara 'formal' dan 'informal' dalam perilaku pemerintah, dan bagaimana suatu hubungan simbiotik berkembang untuk saling melindungi Gubernur Puteh dan para pejabat terdekat serta rekan-rekan bisnisnya.

### *PT Seulawah NAD Air*

Sejak saat itu, berbagai hal mulai tidak beres. Atau lebih tepat lagi, mula-mula berjalan lancar saja, sebelum mengalami kemerosotan yang memang tak terhindarkan. Keamanan yang terganggu setelah pertengahan 1999 berulang-ulang mengganggu perjalanan darat antara Aceh dan dunia luar. Orde Baru telah membuat Aceh menjadi tidak lebih dari 'pedalaman' bagi Medan di Sumatera Utara. Rute alternatif paling murah ke Medan adalah kapal Pelni yang jalan tiga kali seminggu, dan penerbangan Garuda sekali sehari dengan Boeing 737-300. Kursi di pesawat dari dan ke Medan selalu sulit diperoleh setelah Medan penerbangan banyak. Karena menginginkan yang terbaik bagi daerahnya, Gubernur Puteh mengambil pilihan, bukan dengan membuka rute udara Medan bagi sesuatu perusahaan penerbangan swasta – meskipun Bayu Airlines sudah mengajukan tawaran – melainkan dengan mendirikan sebuah perusahaan penerbangan milik provinsi. Teman dekatnya, Sam A. Walean, seorang pengusaha petualang dari

Manado yang tinggal di Jakarta, pada pertengahan April 2001 memperkenalkan Puteh dengan Datuk Mat Safuan, pemilik Safuan Group Bhd, di Kuala Lumpur. Puteh berbicara dengannya tentang berinvestasi dalam sebuah perusahaan penerbangan Aceh. Mula-mula Datuk Mat Safuan menanggapi secara antusias. Ia tidak hanya membayangkan penerbangan Banda Aceh-Medan-Jakarta dan Banda Aceh-Penang-Kuala Lumpur, tetapi juga membawa para haji Aceh ke Mekah, yang jumlahnya lebih dari 5.000 orang setiap tahun.<sup>6</sup> Gubernur Puteh kemudian menginstruksikan orang kepercayaannya yang juga menjabat Asisten Keuangan dan Pembangunan, Ir. Usman Budiman, beserta Sam Walean dan seorang kontraktor yang bernama Ramzi Tharfi yang dulu selalu mendukungnya di saat-saat sulit, untuk mulai mendirikan perusahaan itu.

Pada 28 Juni 2001 PT Seulawah Air didaftarkan di Jakarta dengan notaris Ny. Chairunnisa Said. Nama itu diambil dari Gunung Seulawah, yang menjulang di langit ibukota provinsi, Banda Aceh, diapit di tiap-tiap sisi oleh Aceh Besar dan Pidie, dua tempat kelahiran budaya Aceh. Itu juga nama pesawat Dakota yang disumbangkan oleh rakyat Aceh pada Presiden Sukarno yang mewakili pemerintah Indonesia selama revolusi nasional 1948, dan yang sampai sekarang masih dianggap sebagai cikal bakal Garuda Indonesia Airways. Tujuh bulan kemudian, pada 28 Januari 2002, perusahaan itu secara resmi berubah nama menjadi PT Seulawah NAD Air, karena alasan-alasan yang tidak jelas, tetapi yang jelas Safuan Group tidak lagi menjadi bagian dari proyek itu. Modal awalnya direncanakan terdiri dari enam juta saham, masing-masing dengan nilai nominal Rp 10.000. Tetapi pengumuman resmi hanya menyebutkan sekitar satu juta saham dimiliki oleh pemerintah Provinsi Aceh (NAD), 700.000 saham oleh Sam Walean (direktur PT Wawasan Sakti Informindo Nusa), dan 300.000 saham oleh Ramzi Tharfi (direktur PT Benzi Prima).<sup>7</sup> Abdullah Puteh menunjuk Usman Budiman sebagai komisaris utama perusahaan penerbangan baru itu. Sekretaris provinsi,

---

<sup>6</sup> Sam Walean mengatakan Datuk Safuan menyerahkan Rp 2 miliar sebagai investasi awal untuk PT Seulawah Air pada bulan Juli 2001 (*Modus* 3(14-24 Mei 2003):10). Kenyataannya, perjalanan haji tahunan itu diorganisir melalui Departemen Agama, karena itu harapan Datuk Safuan untuk menggunakan pesawat Seulawah itu bagi kepentingan bisnisnya sebenarnya tidak realistis.

<sup>7</sup> Pernyataan oleh Usman Budiman ini tidak konsisten. Dalam suatu wawancara pada 3 Desember 2001, sebelum perubahan nama secara resmi itu, ia mengatakan bahwa Safuan Group Bhd memiliki saham senilai Rp 20 miliar, Provinsi Aceh 20%, dan sebuah perusahaan swasta 20% (*Kontras* 168 [12-18 Desember 2001]:13). Tetapi dalam presentasi publik di Infokom Hall pada 23 September 2002 ia tidak

Thantawi Ishak menjadi anggota komisaris. Direktur utama adalah Sam Walean, dengan kantor di Astha Building, Kebun Sirih, Jakarta. Ramli Tharfi menjadi wakil direktur.

Tugas berikutnya adalah mendapatkan sertifikat operasi udara dari Departemen Perhubungan, melakukan studi kelayakan, merekrut 27 staf kabin, dan mencari sebuah pesawat. Karena Safuan Group Bhd telah mengundurkan diri, mereka menyewa sebuah Boeing 737-300 dari Transmile Group Bhd, yang bermarkas besar di Kuala Lumpur (*Kontras* 251 [30 Juli-5 Agustus 2003]:15). Pada bulan September 2002 Departemen Perhubungan mengeluarkan sertifikat operasi. Gubernur Puteh merasa sudah tiba saatnya untuk menyampaikan prestasinya pada parlemen Aceh sebagai wakil rakyat Aceh. Masalahnya, sesuai dengan akta pendiriannya, satu juta saham atau Rp 10 miliar yang diinvestasikan oleh pemerintah provinsi itu harus berasal dari anggaran provinsi. Pada September 2002 Rp 6 miliar dari jumlah itu sudah disetorkan. Tetapi undang-undang tidak mengizinkan gubernur berinvestasi dalam sebuah perusahaan swasta. Gubernur hanya boleh berinvestasi dalam perusahaan daerah milik negara, yang hanya bisa didirikan dengan legislasi parlemen. Tetapi PT Seulawah NAD Air adalah sebuah perusahaan swasta. Dua dari anggota komisarisnya adalah pejabat tinggi provinsi, tetapi KTP yang dikutip dalam akta pendirian hanya mendaftarkan mereka sebagai individu-individu perorangan, bukan dalam kapasitas resmi mereka. Jadi, sementara Puteh mengumumkan pada 23 September itu bahwa ia telah mengambil Rp 6 miliar dari anggaran provinsi untuk perusahaan penerbangan itu, beberapa bulan kemudian jelaslah bahwa saham-saham pemerintah didaftarkan atas nama Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh (*Serambi Indonesia* 24-9-2001).

Dengan DPRD puas, Gubernur Puteh mulai mengorganisir penerbangan perdana dari Bandara Blang Bintang, Banda Aceh. Sebuah upacara spektakuler diselenggarakan pada 25 September 2002, diramaikan dengan 300 penari untuk

---

lagi menyebutkan Safuan Group Bhd, tetapi mengatakan bahwa provinsi itu memiliki satu juta saham, Transmile Group Bhd satu juta, PT Wawasan Sakti Infonusa 700.000, dan PT Benzi Prima 300.000 (*Suaru Aceh* no.174 [15-30 September 2002]:4). Belakangan, ketika pecah pertikaian dengan Sam Walean, ia tidak lagi menyebut-nyebut saham yang dimiliki oleh Transmile Group Bhd. Sam Walean mengatakan bahwa Usman Budiman, disaksikan oleh Abdullah Puteh, telah meminta 25% dari saham yang dimiliki PT Wawasan Sakti Infonusa, tetapi Sam Walean menolak memberikan saham itu padanya (*Modus* 3 [14-24 Mei 2003]:11).

menyambut Presiden Megawati, yang datang untuk memotong pita. Lima ratus undangan dari seluruh Aceh dan daerah lain datang dalam pakaian kebesaran daerah mereka masing-masing. Gubernur Puteh ingin berbaikan dengan Presiden Megawati, karena pada kunjungan presiden yang pertama pada 8 September 2001, presiden marah-marah ketika seseorang di antara audiens menyela dia. Ketergantungan yang begitu besar pada *goodwill* pemerintah pusat membuat pejabat-pejabat daerah berusaha mati-matian untuk menjaga hubungan baik. Karena itu tidak mengherankan untuk melihat sebuah spanduk raksasa diatas panggung dengan kata-kata: 'Mbak Mega... senyumlah, sebab Anda telah mengembalikan "Seulawah"'. Upacara itu menuntut biaya ratusan juta rupiah, yang konon diambil oleh Gubernur Puteh dari proyek-proyek lain mengingat itu adalah aktivitas yang tidak termasuk dalam anggaran.

Penerbangan komersial dimulai dua hari kemudian, dua kali sehari ke Medan dan dua kali per minggu ke Jakarta. Tiket diberi harga sedikit di bawah tiket Garuda. Gelombang tiket murah itu membuat Seulawah NAD menjadi nama tenar di kalangan agen-agen perjalanan Banda Aceh. Agam Patra, seorang kontraktor dan teman dekat Gubernur Puteh, tak lama kemudian ditunjuk sebagai agen tunggal penjualan tiket Seulawah NAD di ibukota provinsi. Ini adalah awal mula kesulitan dengan Sam Walean, yang sudah terlanjur berjanji pada perusahaan lain untuk menunjuk mereka sebagai agen tunggal dan janji itu tak akan bisa dipenuhi. Ketergesa-gesaan dan kolusi tidak transparan yang mewarnai pendirian perusahaan itu tak lama kemudian memunculkan konflik-konflik lain. Para penumpang dihadapkan pada nomor-nomor kursi ganda. Para pemegang saham mulai curiga pada satu sama lain. Sebab dari ketiga pemegang saham itu, hanya pemerintah provinsi yang benar-benar menyetorkan modal ke dalam usaha itu, sementara dewan komisaris didominasi oleh sebuah perusahaan swasta yang dipimpin oleh Sam Walean. Pada 31 Oktober 2002, belum satu bulan sesudah operasi dimulai, Gubernur Puteh menyurati Sam Walean, yang intinya menyuruh dia untuk mentransfer uang penjualan tiket ke rekening pribadi sang gubernur beserta Usman Budiman, di Bank Bukopin Jakarta dengan nomor rekening 1015736.01 55. Rupanya Sam tidak menggubris surat itu, sehingga Gubernur Puteh mengatur pertemuan dengan para komisaris dan direktur di Jakarta Hilton Hotel tiga hari kemudian. Para peserta hanya dihubungi lewat telepon, tetapi pertemuan itu ternyata berubah menjadi Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), yang memutuskan untuk menghentikan Sam Walean sebagai direktur utama dan menggantinya dengan mantan



direktur Garuda, M. Suparno, yang kenal baik dengan Gubernur Puteh. Tak lama kemudian Suparno memecat rekan-rekan dekat Sam Walean dalam perusahaan tersebut, dan dengan demikian praktis mendepak Walean (*Modus* 1[16 April 2003]:4).

Karena marah dan mengklaim haknya sebagai pemegang saham dan pendiri telah dilanggar, Sam Walean memperkarakan Usman Budiman dan Thantawi Ishak ke pengadilan di Banda Aceh dengan tuduhan mereka telah mengidentifikasi diri secara palsu dalam akta pendirian resmi perusahaan tersebut sebagai pegawai swasta dan bukan sebagai pegawai negeri. Ia juga menuduh Abdullah Puteh dan Usman Budiman secara tidak sah memerintahkan uang perusahaan ditransfer ke rekening-rekening pribadi mereka, dan menyatakan bahwa Rapat Umum Pemegang Saham tidak memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan oleh hukum niaga.

Hal itu sangat memalukan Gubernur Puteh dan kroni-kroninya, dan membuat mereka takut. Mereka menyebarkan retorika dengan keras dan mulai melobi. Mereka mengungkapkan bahwa dari semua pemegang saham itu baru Aceh yang menyertokan modal, sementara urusan KTP itu dinyatakan sebagai kekhilafan pengacara mereka. Secara pribadi mereka meminta Sam Walean agar menarik pengaduan tersebut (*Modus* 1[16 April 2003]:6). Karena merasa mendapatkan angin, Sam Walean meminta kompensasi sebesar Rp 3 miliar untuk melakukan penyelesaian secara damai (*Modus* 9[29 Agustus-9 September 2003]:22). Tidak jelas apakah ada hubungan antara pengaduan ini dan tindakan pemegang jabatan tertinggi provinsi tersebut, tetapi yang jelas pada akhir November 2002 polisi menggrebek kamar hotel Sam Walean di Banda Aceh dan menahannya dengan tuduhan perselingkuhan (*Serambi Indonesia* 25-11-2002). Bagaimanapun juga, pengaduan Sam Walean benar-benar mengintimidasi Gubernur Puteh, sebab setelah suatu pertemuan di Medan pada 11 Maret 2003 kedua pihak sepakat untuk menghentikan perkara, sementara Sam Walean dan Ramzi Tharfi, yang masih belum menyertokan modal mereka, didudukkan kembali dalam perusahaan (*Serambi Indonesia* 25-11-2002).

Di tangan Suparno perusahaan penerbangan itu menjadi jauh lebih inefisien daripada ketika di bawah Sam Walean. Pengeluaran gaji meledak dari Rp 150 juta menjadi Rp 450 juta sebulan, sementara Ramzi Tharfi tidak menyertokan penjualan tiket Medan senilai Rp 200 juta. Perusahaan itu juga menghadapi persaingan sengit

di rute Medan-Jakarta. Pada awal Maret 2003 *outstanding payments* kepada Transmile Group Bhd untuk sewa pesawat terbang dan pada Pertamina untuk bahan bakar pesawat hampir mencapai Rp 10 miliar, meskipun sebelumnya DPRD sepakat untuk menyuntikkan tambahan sebesar Rp 4 miliar (*Serambi Indonesia* 25-11-2002). Akibatnya, Transmile Group Bhd membawa pulang pesawat terbangnya dan Seulawah NAD berhenti terbang hanya enam bulan setelah mengudara.

Dikejutkan oleh krisis tersebut, DPRD memanggil manajemen perusahaan itu untuk memberikan pertanggungjawaban tentang dirinya sendiri pada 20 Maret 2003. Anehnya, Sam Walean tidak dipanggil untuk memberikan kesaksian. Karena ia lebih tahu daripada orang lain manapun, laporan yang disajikan pada parlemen itu berupa sebuah *internal review*, bukan audit. Ketika ditanya mengapa saham-saham Seulawah NAD berada dalam daftar kepemilikannya, Direktur Perusahaan Daerah Pembangunan Aceh menyatakan bahwa ia sama sekali tidak tahu-menahu. Pada gilirannya hal ini membuat Gubernur Puteh dan Usman Budiman semakin marah. Mereka mengatakan PDPA adalah kepanjangan tangan pemerintah provinsi (*Kontras* 251[30 Juli-5 Agustus 2003]:16).

Seulawah NAD Air sekarang jelas terlalu dibebani hutang untuk bisa beroperasi lagi. Ia juga masih berhutang kompensasi pada Sam Walean karena menarik kembali pengaduan terhadap Abdullah Puteh dan kawan-kawan. Selain itu adalah mustahil sekarang ini untuk mengalihkan hutang senilai miliaran rupiah itu ke anggaran provinsi, sebagaimana biasa dilakukan di masa lalu. Para anggota DPRD, dan lawan-lawan Abdullah Puteh, sudah kehilangan kesabaran terhadap perusahaan itu. PT Seulawah NAD Air bangkrut.

Salah satu cara yang masih tetap terbuka adalah membebankan hutang itu pada sesuatu proyek khusus atau darurat. Mestinya ini mudah dilakukan, mengingat dua dari para anggota komisaris, Thantawi Ishak dan Usman Budiman, memegang posisi kunci dalam birokrasi provinsi. Tanda-tanda ke arah itu menjadi nyata ketika Usman Budiman mengambil 'dana abadi' Lembaga Panglima Laut senilai Rp 8,4 miliar yang ada dalam kepemilikan pemerintah dan mengajukannya sebagai jaminan bagi tagihan bahan bakar Pertamina. Tetapi langkah ini sia-sia setelah lembaga ini dan para kritikus luar mengendus manipulasi tersebut (*Kontras* 251[30 Juli-5 Agustus 2003]:16).

Sebuah manuver serupa rupanya ada di balik proyek pasokan listrik darurat

yang dilakukan oleh pemerintah provinsi untuk meningkatkan pasokan dengan sebesar 12 megawatt pada tahun 2003 dengan biaya Rp 30 miliar. Aceh mendapatkan sebagian besar tenaga listriknya dari Medan via sebuah jalur SUJET (tegangan tinggi), tetapi milisi GAM berulang-ulang menyerang tiang-tiang penyangga kabelnya. Ini adalah kesempatan lain untuk menutup hutang Seulawah NAD. Setelah beberapa kali pertemuan dengan Gubernur Puteh, William Taylor dari pemasok listrik CV Sari Alam dengan murah hati sepakat untuk 'meminjamkan' Rp 3 miliar via Usman Budiman pada Suparno, direktur perusahaan penerbangan yang bangkrut itu. William mendapatkan kontrak untuk memasok 25 generator, tetapi 14 di antaranya ternyata barang bekas dan tiga jelas sudah tidak bisa dioperasikan.<sup>8</sup> Akibatnya, pasokan listrik Banda Aceh yang *byar-pet* itu tetap tidak meningkat terlepas dari proyek generator tersebut. Ini memberikan bahan lebih banyak pada lawan-lawan Abdullah Puteh, yang menggunakannya untuk menuntut agar ia dipecat.

### *Organisasi amal YPAB Nur Raudha*

Marlinda Purnomo (1964-), istri kedua Abdullah Puteh, merasa dia tidak boleh duduk bermalas-malasan, melainkan seharusnya membantu suaminya dan berbuat sesuatu bagi rakyat Aceh. Ia merasa kedudukan-kedudukan formal yang ia pegang, sebagai ketua PKK dan Dewan Kerajinan Daerah, tidak memberinya cukup ruang untuk "berbuat lebih banyak" untuk membantu meredakan penderitaan masyarakat. Sebagai seorang wanita, ia tergerak oleh penderitaan para wanita dan anak-anak, mula-mula mereka yang tinggal di sekitar kediaman resmi gubernur. Ia membicarakan ide-idenya dengan kolega-kolega dalam lingkaran-lingkaran kekuasaan yang sama. Tentu saja mereka menyambut baik ide-ide itu, dan tak lama kemudian ia mendeklarasikan gerakan kepedulian bagi anak-anak bangsa. Itu dilakukan pada 27 Januari 2001, ketika istri Menteri Dalam Negeri memasangnya dalam posisi PKK dan Kerajinan (*Serambi Indonesia* 28-1-2001). Untuk memberinya bentuk yang konkrit, ia mendirikan sebuah badan hukum yang disebut

---

<sup>8</sup> *Media Indonesia* 2-5-2004. Ketika ditanya oleh polisi, William mengakui bahwa ia telah berunding dengan gubernur beberapa kali untuk mendapatkan proyek tenaga listrik itu (*Serambi Indonesia* 4-6-2004).

Yayasan Peduli Anak Bangsa Nur Raudha. Nama itu diambil dari anak perempuannya bersama Abdullah Puteh, yang berarti cahaya Raudha, sementara Raudha sendiri adalah nama sebuah tempat suci di Mekah, tempat doa-doa pasti akan terjawab. Linda Purnomo menjabat ketua, dan ia dibantu oleh sejumlah pejabat provinsi atau (terutama) istri-istri mereka (*Kontras* 167[5-11 Desember 2001]:9).

Karena alasan-alasan keamanan, dan untuk membuat istana gubernur lebih dekat dengan rakyat, LSM itu membuka kantor persis di belakang kompleks gubernur. Sebuah pusat jasa dan klinik kesehatan didirikan untuk ibu-ibu dan anak-anak, yang bisa didatangi setiap Senin dan Kamis. Mula-mula lembaga itu ditujukan hanya untuk membantu orang-orang yang berasal dari dua kampung di sebelah kompleks istana gubernur. Dana-dana operasional berasal dari dana bencana banjir yang diketuai oleh Wakil Gubernur Azwar Abubakar (Rp 220 juta), dari Dinas Industri (Rp 50 juta), dan dari Biro Pemberdayaan Wanita (sekitar Rp 50 juta) (*Kontras* 167[5-11 Desember 2001]:7). Tak lama kemudian banyak orang mendengar tentang karya sosial yang dilakukan oleh YPAB Nur Raudha itu, dan permintaan-permintaan akan bantuan pendanaan mulai mengalir masuk dari berbagai arah. Tentu saja hal itu mengilhami Linda Purnomo untuk meningkatkan upaya-upaya pencarian dananya, dan untuk memperluas jaringan pelayanan agar menggapai lebih banyak orang. Dengan memanfaatkan posisinya yang berpengaruh, ia melobi kepala-kepala dinas dan para kontraktor untuk memberikan donasi atau menyediakan fasilitas-fasilitas. Bupati-bupati dan walikota-walikota diminta untuk membuka cabang-cabang organisasi di kabupaten dan kota mereka masing-masing.

Pada bulan Juli 2001 ia melelang lukisan-lukisan di hadapan para pejabat pemerintah dan kontraktor untuk mencari dana bagi yayasannya, dan pada pesta ulang tahunnya yang jatuh pada 15 Oktober 2001, di depan para pejabat, ia memasang istri dari 12 bupati dan walikota sebagai kepala cabang di kabupaten serta kota mereka masing-masing (*Serambi Indonesia* 16-10-2001). Pendek kata, donasi dalam bentuk barang dan uang tunai tak lama kemudian mengalir masuk dengan mantap ke kocek yayasan. Beberapa di antaranya berupa program-program pemerintah yang ditransfer ke yayasan tersebut, antara lain sunatan massal untuk 1000 anak senilai Rp 100 juta yang berasal dari dana Satkorlak, pemberian sebuah ambulans senilai Rp 60 juta dari Dinas Kesehatan, dan kursus kerajinan tangan

bagi anak-anak *drop-out* sekolah senilai Rp 25 juta dari Dinas Pendidikan.<sup>9</sup>

Kiprah Linda Purnomo melalui YPAB Nur Raudha dengan jelas menunjukkan betapa kaburnya batas antara urusan pribadi dan urusan resmi. Ini memikat kritik dari para aktivis yang sudah lama berpengalaman di tataran akar rumput. Lebih-lebih lagi, mereka tahu bahwa kegiatan sunatan massal itu, yang mestinya untuk 1.000 anak, ternyata hanya diberikan pada 400 anak (*Kontras* 167(5-11 Desember 2001):5-11, 20). Ketika mereka mengekspos apa yang mereka ketahui melalui media massa, hal itu tidak hanya membuat marah Linda Purnomo, tetapi juga suaminya, Abdullah Puteh. Ia menuduh surat kabar yang memuat ekspos itu mencemarkan nama baik organisasi istrinya (*Serambi Indonesia* 9-12-2001). Tetapi kritik itu memang memberikan dampak pada YPAB Nur Raudha. Sekretariatnya dipindah ke sebuah alamat yang lebih sederhana di Jalan Tgk. Chik Di Tiro, dan kegiatan-kegiatan kesejahteraan sosialnya secara drastis dikurangi dari tingkat kegiatan yang sudah dijalankannya selama delapan bulan sebelum itu. Semua cabang kabupaten ditutup.

### *Kolaborasi dengan DPRD*

Korupsi dan penyalahgunaan jabatan oleh Gubernur Puteh sebenarnya bisa berjalan terus karena kontrol parlemen Aceh lemah. Meskipun perubahan-perubahan legislatif akhir-akhir ini telah memberi parlemen kekuasaan lebih besar, dalam hal-hal lain parlemen tetap dibebani dengan warisan Orde Baru. Parlemen tetap merupakan suatu entitas kolektif yang tidak memiliki oposisi sebagaimana keadaan normal dalam suatu demokrasi. Bahkan PAN dan aliansi partai-partai kecil, meskipun melakukan *walk-out* di saat-saat kritis, masih menempati posisi mereka dalam komisi-komisi penting. Keputusan-keputusan juga masih diambil secara hierarkis, dimulai dengan para pemimpin Badan Musyawarah Pimpinan kemudian turun lewat rapat-rapat komisi dan faksi. Gubernur Puteh sering memanfaatkan hierarki ini untuk meminta para pemimpin parlementer agar menyetujui langkah-langkahnya yang dikatakan darurat atau *urgent*, termasuk pendirian perusahaan

---

<sup>9</sup> Sulit untuk mengetahui secara tepat berapa uang yang diperoleh YPAB Nur Raudha melalui transfer-transfer pemerintah atau dari para kontraktor. LSM antikorupsi Samak memperkirakan proyek-proyek pemerintah senilai Rp 9 miliar dari anggaran provinsi 2001 diimplementasikan oleh YPAB Nur Raudha. Marlinda menyangkal angka rilnya setinggi itu (*Kontras* 167 [5-11 Desember 2001]:7; *Kontras* 168 [12-18 Desember 2001]:24).

penerbangan PT Seulawah NAD dan pembelian pesawat helikopter yang akan dianalisis di bawah ini. Pada akhir tahun 2000 ia mendapatkan surat-surat “persetujuan prinsip” dari juru bicara DPRD untuk anggaran tahun mendatang dan untuk pasokan mobil-mobil baru, meskipun parlemen belum memperdebatkan anggaran itu. Terlebih-lebih lagi, anggota-anggota DPRD menyalahgunakan kekuasaan veto mereka atas laporan tahunan gubernur untuk memeras konsesi-konsesi darinya, dan dengan demikian membangun hubungan-hubungan kolusif antara Gubernur Puteh dan juru bicara DPRD Muhammad Yus.

Anggota-anggota DPRD tidak kaya, dan mereka masih harus menyumbang partai dengan uang yang diambilkan dari gaji mereka sendiri. Peningkatan besar dalam anggaran provinsi setelah otonomi khusus itu memberi DPRD uang yang jauh lebih banyak untuk dibelanjakan untuk kepentingan DPRD sendiri. Selama tiga tahun sampai 2003 pengeluaran rutin DPRD meningkat menjadi lebih dari tiga kali lipat hingga mencapai Rp 18,9 miliar. Rumah juru bicara DPRD, yang baru dibangun pada 1998, direnovasi secara besar-besaran pada tahun 2002 dengan biaya Rp 800 juta. Masing-masing proyek baru adalah kesempatan bagi ketua-ketua komisi dan teman-teman kontraktor mereka untuk menyalurkan uang ke dalam kocek mereka sendiri. Gubernur Puteh tahu betul bagaimana mengubah godaan-godaan material ini menjadi dukungan bagi rencana-rencana pribadinya sendiri. Skandal generator listrik itu, misalnya, melibatkan suatu pinjaman sebesar Rp 750 juta pada juru bicara DPRD waktu itu, T. Bakhrum Manyak, sebagai “ucapan terima kasih” atas jasa-jasa yang telah diberikan (*Serambi Indonesia* 28-1-2001).

Ketika sejumlah kecil anggota DPRD berusaha menggugat kolaborasi antara juru bicara DPRD dengan gubernur ini, mereka harus membayar mahal untuk itu. Pada bulan November 2001 beberapa anggota dari partai-partai kecil berusaha mengajukan sebuah mosi ketidakpercayaan pada juru bicara Muhammad Yus. Mereka sudah mendapatkan cukup tanda tangan, tetapi Muhammad Yus menghancurkannya dengan jalan menolak memasukkannya ke dalam agenda (*Serambi Indonesia* 6-12-2001). Kemudian mereka mencoba taktik lain, yaitu mengusulkan agar pemilu langsung untuk gubernur segera diimplementasikan. Sebuah undang-undang baru (UU No. 18/2001) membolehkan pemilihan umum langsung dalam waktu lima tahun, tetapi memang mengizinkan implementasi yang

lebih cepat lagi (*Kontras* 224[8-14 Januari 2003]:14). Ketika, di bawah tekanan publik dan dengan jumlah pendukung yang memadai di DPRD, hal itu akhirnya didiskusikan dalam Januari 2003, Muhammad Yus menolak proposal itu dengan alasan proposal itu tidak Islami, dan faksi militer/polisi mengatakan Aceh tidak aman untuk pemilu (*Serambi Indonesia* 7-1-2003; *Kontras* 226[22-28 Januari 2003]:3). Dibutuhkan waktu lebih dari satu tahun sebelum langkah pemilu langsung disetujui, pada waktu mana Aceh bukan lagi satu-satunya daerah yang mendahului implementasi pemilu langsung. Sebagai buah dari jerih payah mereka, kedua anggota DPRD yang paling vokal dalam oposisi mereka terhadap juru bicara Muhammad Yus digusur dari DPRD. Mereka adalah Mukhlis Mukhtar dan Hasbi Bustaman, keduanya berasal dari PPP, saat Muhammad Yus menjabat sebagai ketua DPD. Dengan demikian, DPRD kehilangan dua dari suaranya yang paling kritis.

### *Reaksi-reaksi dari GAM dan kelompok-kelompok marjinal lain*

Dalam bagian ini kita melihat salah satu dari ketiga ketegangan David Brown, yaitu ketegangan antara klaim pemerintahan universalistis dengan praktik favoritisme politis. Akan selalu ada pihak-pihak yang tidak bisa sepenuhnya menerima nepotisme dan kolusi. Kemarahan yang ditimbulkan oleh praktik-praktik seperti itu ada di inti agenda oposisi. Bahkan bisa dikatakan bahwa emosi yang terkait dengan tuduhan-tuduhan korupsi merupakan sumber utama yang digunakan dalam persaingan antarelit di Indonesia. Salah satu ujung spektrum oposisional itu diduduki oleh gerakan separatis GAM. Di ujung yang lain duduk sekelompok profesional kritis yang tetap terlibat dalam permainan yang dijalankan oleh penguasa.

Berbeda dari para birokrat, politikus dan kontraktor, GAM tetap sepenuhnya sinis mengenai paket otonomi khusus yang ditawarkan oleh pemerintah pusat. Juru bicara GAM Sofyan Daud mengatakan pada bulan Juli 2001 bahwa otonomi khusus hanyalah tipuan untuk mengubah daerah luar Jawa menjadi koloni Indonesia. Royalti dari minyak juga bukan kemurahan hati yang luar biasa, mengingat pemerintah sudah lama menikmati kekayaan Aceh tetapi hanya mengembalikan sekitar 1% dari jumlah itu kepada Aceh (*Kontras* 144[4-10 Juli 2001]:5; *Kontras* 163[7-13 November 2001]:5). GAM juga tidak tertarik untuk menjadi gubernur berikutnya, dan para komandannya cukup puas dengan memungut pajak-pajak

revolusioner (*bak sabil* dan *pajak nanggroe*), khususnya dari kantor-kantor pemerintah, kontraktor dan politikus, untuk membiayai perjuangan mereka. Orang-orang yang keras kepala diteror dan diintimidasi. Karena GAM pada waktu itu secara efektif memegang kontrol atas sebagian besar wilayah pedesaan, semua calon gubernur berusaha membuat kontak pribadi dengan pemimpin-pemimpinnya untuk menghindari intimidasi. Sebuah bom menyebabkan kerusakan di gedung DPRD pada 11 September 2000, persis ketika para calon sedang diseleksi. Baik sebagai calon maupun sebagai gubernur, Abdullah Puteh tidak berani menghadapi GAM. Ia selalu secara diplomatis mengatakan bahwa para aktivis GAM bukan musuh, melainkan 'saudara-saudara kita', meskipun tetap ada beberapa perbedaan dengan mereka mengenai status Aceh dalam negara Indonesia.<sup>10</sup>

Dengan sebagian besar dari elit lokal telah dikooptasi, kontrol sosial atas pemerintah tinggal di tangan para profesional 'liberal' yang penghidupannya tidak tergantung pada pemerintah, khususnya para aktivis LSM, pengacara, dan wartawan. Mereka termasuk wartawan Kamal J. Farza dan Akhirudin, yang keduanya mengkoordinir Sorak (Solidaritas Rakyat Anti Korupsi), aktivis hak asasi manusia, Dr Humam Hamid, adiknya yang juga menjadi aktivis, Farhan Hamid, yang mengajar di Universitas Syiah Kuala, dan M. Saleh yang menulis untuk mingguan nasional *Forum Keadilan* serta memimpin tabloid lokal *Modus*. Beberapa adalah orang baru di arena politik, yang lain mendukung para calon gubernur alternatif pada tahun 2000. 'Kelompok kritis' ini mengekspos masalah-masalah seperti ketidakjujuran dalam pemilu gubernur, penyalah-gunaan jabatan, ilegalitas dan korupsi di bawah Gubernur Puteh. Kadang-kadang mereka memobilisasi massa untuk melakukan protes di luar DPRD, dan mereka mengajukan para koruptor ke pengadilan.<sup>11</sup>

Puteh bukan target yang mudah dirobuhkan. Ia mempunyai hubungan yang begitu erat dengan DPRD sehingga kolega para aktivis, Mukhlis Mukhtar didepak keluar, sebagaimana kita saksikan. Ia mempunyai kekuasaan untuk memveto penunjukan jaksa penuntut umum dan kepala polisi, dan mempunyai banyak uang

---

<sup>10</sup> *Kontras* 121 (24-30 Januari 2001):22-3. Pejabat Gubernur Ramli Ridwan juga bertemu secara rahasia dengan GAM di pedalaman Aceh Besar antara Juni dan November 2000.

<sup>11</sup> Misalnya, *Serambi Indonesia* 8-10-2002.



untuk dibelanjakan bagi merenovasi rumah sang jaksa. Dengan demikian tidak mengherankan, jaksa penuntut umum menolak pengaduan korupsi yang mereka ajukan dengan alasan hal itu tidak terbukti (*Serambi Indonesia* 19-11-2002; *Modus* 3[14-24 Mei 2003]:4).

Terganjil di daerah sendiri, kelompok kritis itu kemudian membawa tuntutan-tuntutan mereka ke tingkat nasional, mengingat mereka juga mempunyai koneksi elit di Jakarta. Sebuah keputusan MPR tahun 2002 mengenai implementasi otonomi khusus di Papua dan Aceh (TAP MPR-RI No. IV/2002) mengatakan pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk membawa perdamaian ke Aceh. Mereka mengajukan hal ini sebagai dasar hukum mereka untuk menuntut agar Abdullah Puteh diberhentikan. Kamar Farza mengajukan sebuah petisi yang ditandatangani oleh 40 LSM Aceh kepada Menteri Dalam Negeri. Usaha itu memperoleh dengar pendapat dari sebuah 'Tim Lima untuk Aceh' yang sangat berpengaruh, dan dari Presiden Megawati sendiri pada 4 September 2002, dan dalam waktu singkat mengubahnya menjadi item berita nasional.<sup>12</sup>

Meskipun Abdullah Puteh menanggapi dengan keras dan mengancam akan menghentikan siapa pun yang mengusik pemerintahannya (*Serambi Indonesia* 16-11-2002), masalah itu terus memperoleh momentum di Jakarta. Hal itu diperhatikan oleh lembaga baru urusan Aceh di kantor Menteri Koordinator Politik dan Keamanan Susilo Bambang Yudhoyono. Salah seorang anggota stafnya adalah Kayosyah, calon gubernur yang kalah ketika berhadapan dengan Abdullah Puteh. Sebuah lokakarya profil tinggi mengenai pemecahan konflik di Aceh di lembaga yang bergengsi LIPI pada 23 April 2003 menelurkan sebuah rekomendasi untuk mengganti gubernur (*Modus* 3[14-24 Mei 2003]:20). Menteri Susilo Bambang Yudhoyono akan membawa pertimbangan-pertimbangan itu ke sebuah rapat kabinet ketika mereka dikuak oleh sebuah item berita Metro TV pada 25 April. Gubernur Puteh dengan cepat mengambil tindakan dan mulai menelepon kontak-kontaknya di Golkar. Hasilnya, ketua Golkar dan juru bicara DPR Akbar Tanjung menyatakan bahwa Gubernur Puteh telah dipilih secara

---

<sup>12</sup> Tim itu terdiri dari ketua Muhammadiyah Syafii Maarif, ketua MUI K.H. Ali Yafi, cendekiawan Islam Nurcholis Majid, mantan Menteri Dalam Negeri Suryadi Sudirja, dan mantan Menteri Luar Negeri Ali Alatas. Syafii Maarif mendukung petisi itu (*Forum Hukum & Keadilan* 22 [15 September 2002]).

demokratis dan pemerintah pusat tidak mempunyai hak untuk intervensi (*Serambi Indonesia* 27-4-2003). Di Aceh sendiri, para loyalis Puteh di DPRD dan birokrasi juga berbicara untuk mendukung dia (*Modus* 3[14-24 Mei 2003]:19). Isyarat-isyarat yang campur-aduk dari Aceh membuat Jakarta mengambil jalan tengah. Pada 28 April 2003 Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno mengatakan belum diambil keputusan untuk menghentikan Gubernur Puteh, tetapi ia akan mengirim sebuah tim untuk menyelidiki tuduhan-tuduhan korupsi itu (*Serambi Indonesia* 29-4-2003; 3-5-2003; 4-5-2003).

Gubernur Puteh telah memenangkan penundaan. Ia mengeluarkan beberapa pernyataan yang agak umum untuk membela diri, misalnya dengan mengingatkan para pendengarnya bahwa hanya seperempat dari uang yang berasal dari Jakarta itu tinggal di provinsi sementara yang lain mengalir ke kabupaten-kabupaten di luar kendalanya, tetapi tidak menyinggung-nyinggung masalah-masalah spesifik (*Kontras* 226[22-28 Januari 2003]:9). Malahan penyelidikan korupsi yang dijanjikan akan dilakukan terhadap dirinya harus melewati salah satu dari dua orang pengawas keuangan resmi yang menjadi kaki tangannya, itu pun setelah mendapatkan izin dari gubernur. Ini praktis menjamin bahwa penyelidikan itu akan gagal.<sup>13</sup> Untuk konsumsi publik, Gubernur Puteh menggeser Usman Budiman, yang terlibat dalam skandal PT Seulawah NAD Air, ke jabatan lain. Ia juga mengirim kroni-kroninya yang paling dekat untuk membujuk wartawan senior M. Saleh, yang mengekspos skandal demi skandal, agar mengendorkan serangannya terhadap gubernur, sekaligus untuk menawarkan bantuan bagi tabloidnya yang memang hanya dibiayai dengan dana kecil, *Modus*. Pada bulan Juli ia mengajukan dosen dan aktivis Farhan Hamid ke pengadilan di Jakarta dengan tuduhan mencemarkan nama baiknya dengan pemaparan tentang pembangunan sebuah jalan di Taman Nasional Gunung Leuser, serta menuntut ganti rugi sebesar Rp 100 miliar (*Kompas* 27-3-2003; *Serambi Indonesia* 22-7-2003; *Modus* 6[20-30 Juli 2003]:10).

Ketegangan ketiga neo-patrimonialisme, menurut David Brown, adalah risiko yang terkait dengan mobilisasi massa. Gubernur Puteh terpaksa mengambil risiko ini, mengingat GAM dan kelompok kritis telah melakukan hal yang sama di luar

---

<sup>13</sup> Kedua agensi itu adalah BPKP, yang berwenang untuk mengaudit proyek-proyek yang didanai dari anggaran nasional, serta Bawasda, untuk proyek-proyek provinsi.

jangkauannya. Tetapi ia selalu berhati-hati dalam menjalankan langkah ini, dengan memilih berbicara pada audiensnya dengan tema-tema budaya dan keagamaan, bukannya tema-tema sosial. Seminggu setelah menjadi gubernur, ia menyelenggarakan perayaan Quran di kediaman resminya, dengan mengundang guru-guru agama dari seluruh Aceh. Pada 19 Desember 2000, Presiden Wahid sendiri datang ke Banda Aceh untuk mendeklarasikan implementasi syariat Islam, yang kemudian diikuti dengan beberapa inovasi institusional. Satu bagian besar dari durian rontok uang minyak dan gas disalurkan ke institusi-institusi keagamaan baru ini, untuk membuat mereka sibuk dengan berbagai aktivitas.<sup>14</sup> Pendek kata, agama dan adat dimanipulasi untuk mendukung strategi-strategi penyelesaian konflik pemerintah, sementara elit diguyur dengan uang dan fasilitas untuk menjaga agar mereka tidak merintang jalan. Puas karena ia telah mampu menduduki posisi yang lebih menguntungkan, Gubernur Puteh mengingatkan lawan-lawannya agar bersabar sampai ia menyelesaikan masa jabatannya. “Keinginan untuk menjadi gubernur itu wajar dan sah-sah saja. Jangan biarkan itu ditundukkan pada cara-cara yang tidak sehat [...] Ada baiknya ‘seni bela diri’ saya cukup memadai untuk melaksanakan tugas ini, kalau tidak saya pasti sudah habis sejak dulu. Ketika pukulan datang dari arah kiri, saya tahu persis bagaimana menghindarinya”. Ia menggambarkan lawan-lawannya sebagai anak-anak yang masih hijau dalam arena seni bela diri (*Kontras* 242[21-27 Mei 2003]:12-13).

Meskipun begitu, retorika Gubernur Puteh tidak memadai untuk membungkam kelompok kritis. Mereka menyatakan bahwa operasi hukum darurat militer bukan sekadar tentang masalah-masalah militer, tetapi juga tentang menegakkan hukum, dan meminta Mayor Jenderal Endang Suwarya untuk memproses kasus-kasus korupsi seperti pembelian mesin cetak, pembelian helikopter-helikopter, dan proyek generator listrik. Para aktivis yang telah melarikan diri ke Jakarta bergabung dengan kelompok-kelompok anti korupsi di sana seperti Indonesia Corruption Watch.<sup>15</sup> Entah apakah digerakkan oleh kritik-kritik ini atau bukan, Mayor Jenderal Endang Suwarya menginterogasi William Taylor, pemasok listrik itu, pada pertengahan April 2004, dan bersama dengannya beberapa pejabat

---

<sup>14</sup> Pada bulan Juli 2001 MUI diganti oleh lembaga yang bunyinya seperti bukan bahasa Indonesia, Majelis Permusyawaratan Ulama, dan tahun berikutnya dibentuklah Dinas Syariat Islam. Dinas ini menerima Rp 42 miliar dari dana pendidikan khusus pada tahun 2002, dan MPU meningkatkan anggarannya sekian kali lipat menjadi Rp 4 miliar.

<sup>15</sup> Kelompok-kelompok yang lain adalah Gerak (Gerakan Rakyat Anti Korupsi) dan PBHI (Persatuan Bantuan Hukum Indonesia).

yang terkait. Yang dijadikan masalah adalah bahwa beberapa dari generator-generator itu ternyata barang bekas, dan pemasoknya telah membayarkan uang proyek itu pada direktur PT Seulawah NAD yang sudah bangkrut, M. Suparno. William Taylor, Usman Budiman, dan seorang pejabat lain bahkan ditahan untuk jangka waktu yang tidak begitu lama.

Sadar bahwa ia menjadi target sesungguhnya dari penyelidikan-penyelidikan itu, Gubernur Puteh terbang ke Jakarta, mengontak seorang pengacara terkenal, dan sekali lagi mengeluh pada Akbar Tanjung dari Golkar. Hasilnya, ia diundang untuk bertemu dengan sebuah komisi penting DPR pada 30 Mei 2004. Akbar Tanjung dan beberapa politikus lain mengatakan bahwa administrator hukum darurat militer telah bertindak melebihi kewenangannya dengan mengejar-ngejar Puteh.<sup>16</sup> Pada 5 Mei, DPR menganjurkan pemerintah agar menurunkan hukum darurat militer di Aceh menjadi 'hukum darurat sipil' yang akan memulihkan kekuasaan Gubernur Puteh (*Serambi Indonesia* 25-4-2004, 6-5-2004; *Media Indonesia* 2-5-2004; *Kompas* 29-4-2004). Presiden Megawati mengikuti anjuran ini pada 19 Mei 2004. Merasa mendapatkan angin, Puteh mengulangi penegasan-penegasan yang lalu pada pers bahwa ia selalu bertindak dalam batas-batas hukum.<sup>17</sup> Meskipun kasus-kasus korupsi yang diajukan oleh administrator hukum darurat militer itu tidak ditarik kembali, Puteh merasa cukup percaya diri untuk melancarkan serangan balasan dengan mengadukan salah satu dari para perwira hukum darurat militer itu ke pengadilan dengan tuduhan korupsi. Tuduhan itu menyangkut 17 buah kendaraan, yang telah diselundupkan masuk sebagai bagian dari pengiriman bantuan kemanusiaan. Presiden Megawati memerintahkan polisi untuk melakukan penyelidikan (*Serambi Indonesia* 22-6-2004).

Sementara itu kelompok kritis melakukan segala upaya semampu mereka untuk menekan pemerintah agar terus mengusut tuduhan-tuduhan korupsi terhadap Puteh sebagaimana diungkapkan oleh administrator hukum darurat militer. Karena itu Presiden Megawati pada 27 Mei 2004 memberikan izin pada polisi dan Komisi

---

<sup>16</sup> Menurut kabar burung, kroni-kroni Gubernur Puteh berusaha menyerang balik Mayor Jenderal Endang Suwarya dengan sebuah skandal seks. Satu bulan sebelumnya Metro TV mengudarakan sebuah wawancara eksklusif dengan seorang aktris cantik di Bandung yang mengatakan bahwa ia telah diberi sebuah Mercedes dengan pelat nomor NA (Sabang, Aceh) oleh seorang perwira militer penting di Aceh.

<sup>17</sup> Wawancara eksklusif dengan Abdullah Puteh di *Media Indonesia* 2-4-2004 dan *Kompas* 20-5-2004.

Pemberantasan Korupsi untuk memeriksa Gubernur Puteh. Tuduhan itu hanya difokuskan pada satu masalah kecil, yaitu proyek pembelian sebuah pesawat helikopter Rusia MI-2 PLC Rostov seharga Rp 12,6 miliar. KPK mendapatkan bahwa kontraktor yang ditunjuk secara langsung oleh Gubernur Puteh, Bram Manoppo dari PT Putra Pobiagan Mandiri, telah me-*mark-up* harga helikopter itu (*Media Indonesia* 2-5-2004; *Serambi Indonesia* 20-7-2004). Kasus generator-generator listrik itu ternyata sulit dibawa ke pengadilan, karena transfer uang Rp 3 miliar pada M. Suparno dari PT Seulawah NAD tampak seperti pinjaman antarperusahaan, meskipun kontraktor itu melakukannya di bawah tekanan dari Puteh. Meskipun begitu, penyelidikan KPK sudah cukup untuk menjadikan Puteh seorang tersangka, dan Presiden Megawati pada 20 Juli 2004 terpaksa memerintahkan Abdullah Puteh agar menyerahkan semua tanggung jawabnya kepada menko polkam.<sup>18</sup>

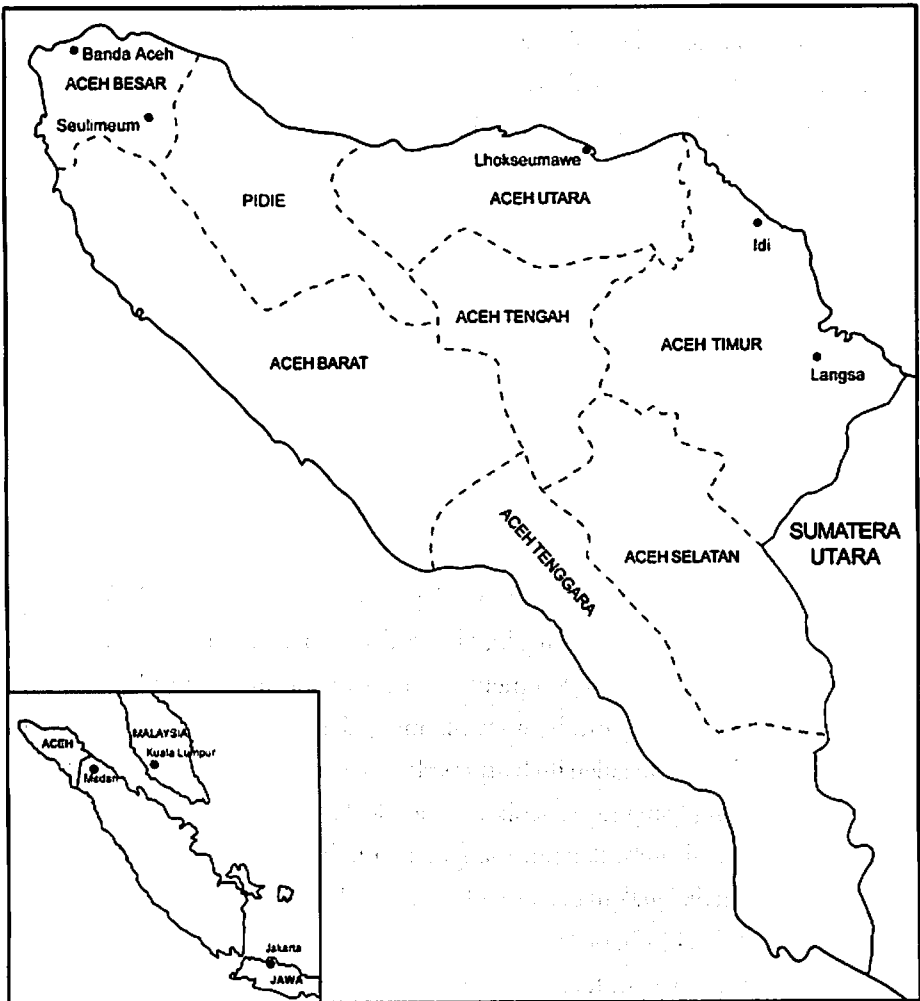
Meskipun begitu, Puteh masih belum kehabisan sekutu. Menko Polkam pada waktu itu adalah Hari Sabarno, yang juga bertindak sebagai Menteri Dalam Negeri, dan setahun sebelumnya ia telah menyatakan bahwa Puteh hanya bisa digeser dengan saluran-saluran politis, administratif, dan hukum yang normal. Ia menganggap instruksi presiden itu hanya berlaku selama fase penyclidikan.<sup>19</sup> Selain itu, Akbar Tanjung (yang juga menjadi tersangka kasus korupsi) berusaha keras untuk melindungi Puteh, dengan mengatakan bahwa ia tidak boleh dibebastugaskan sebelum dinyatakan bersalah oleh pengadilan (*Kompas* 21-7-2004; *Serambi Indonesia* 20-7-2004, 21-7-2004).

Namun, hukum jalan terus. Pada bulan September 2004 Susilo Bambang Yudhoyono, yang sebagai Menko Polkam pernah mendengarkan para kritikus Puteh, melalui pemilihan langsung terpilih sebagai presiden dengan *platform* antikorupsi. Sebuah pengadilan khusus antikorupsi telah dibentuk pada bulan-bulan terakhir masa kepresidenan Megawati, sebagai bagian dari paket Komisi Anti Korupsi. Ini sekarang menjadi instrumen utama untuk mengimplementasikan janji-janji pemilu Yudhoyono. Pada 11 April 2005 pengadilan menjatuhkan putusan bersalah terhadap Abdullah Puteh atas tuduhan korupsi dan menjatuhkan

---

<sup>18</sup> Inpres No. 2/2004.

<sup>19</sup> Lihat penjelasan Hari Sabarno (*Serambi Indonesia* 6-7-2004; *Serambi Indonesia* 28-7-2004).



Peta 9. Aceh

hukuman percobaan sepuluh tahun penjara. Pada waktu tulisan ini ditulis (Mei 2005) ada kemungkinan keputusan itu bisa dibalikkan oleh keputusan banding. Para pengacara Puteh berargumen bahwa Pengadilan Anti Korupsi itu tidak berlaku surut, sementara pelanggaran yang dituduhkan telah terjadi sebelum pengadilan itu dibentuk. Meskipun begitu, keputusan itu mendapatkan pujian luas karena memperkuat kredibilitas gerakan antikorupsi pemerintah baru.

### *Kesimpulan*

Persaingan yang sengit dan kadang-kadang kotor selama dan sesudah pemilihan gubernur di Aceh pada tahun 2000 telah menunjukkan semua karakteristik dari suatu konflik di antara patron-patron komunal berbasis kedacrahan dalam memperebutkan akses ke kantor gubernur. Sementara partai-partai politik diharapkan bertindak sebagai satu unit tunggal, di sini mereka terpecah-belah di seputar serangkaian patron-patron komunal. Patron-patron itu menjaga hubungan pribadi dan kewajiban material dengan klien-klien mereka. Dengan demikian, berbeda dari politik uang dan premanisme yang mewarnai politik lokal di beberapa tempat lain, kemenangan Abdullah Puteh lebih terkait dengan kelihaiannya dalam memanipulasi, yang ia gunakan untuk mengakomodasi elemen-elemen yang tak puas sebelum ia terpilih.<sup>21</sup> Setelah memegang jabatan, ia membangun aliansi-aliansi dengan orang-orang kuat lokal di dalam dan di luar parlemen, termasuk dengan bekas-bekas lawannya, dan dengan demikian menciptakan stabilitas politis, setidaknya untuk jangka waktu tertentu. Di sekitar dirinya ia memasang sederetan pengikut yang dipilih atas dasar loyalitas pribadi, bukan kemampuan, sehingga ia duduk di tengah-tengah suatu jaringan hubungan *patron-client*. Bagaimana jaringan ini menjadi parasitik menjadi jelas antara lain dalam skandal-skandal PT Seulawah NAD Air dan YPAB Nur Raudha. Ia juga membangun aliansi-aliansi dengan elit-elit nasional untuk melindungi dirinya sendiri dari serangan-serangan lokal yang berulang-ulang menderanya.

Desentralisasi mendatangkan perubahan-perubahan dalam bentuk uang lebih besar dari minyak dan gas, serta kemandirian lebih besar bagi DPRD, tetapi warisan-warisan struktural lain dari Orde Baru memungkinkan gubernur untuk terlibat dalam kejahatan politik. Otonomi belum berhasil mendatangkan pemerintahan yang lebih demokratis, lebih bersih, dan lebih baik bagi Aceh. Politik patrimonial yang dijalankan oleh Gubernur Puteh sudah sangat lama menjadi pola tradisional di Aceh (Hurgronje 1893-1895; Langen 1888; Lombard 1967). Sultan dan para hulubalangnya berkuasa dengan menggunakan kekerasan, dan melalui klik-klik pribadi di mana politik dan ekonomi tidak terpisahkan satu dari yang lain. Pemerintah kolonial Belanda memperkenalkan pembaruan administratif

---

<sup>20</sup> Bandingkan dengan pemilihan Walikota Medan yang diamati oleh Vedi Hadiz (Hadiz 2003a).

setelah kesultanan digeser, dengan jalan memberi gaji tetap pada hulubalang dan mendirikan pengadilan-pengadilan adat. Tetapi di bawah pemerintahan tak langsung, hulubalang tetap menjalankan kekuasaan mereka dengan cara-cara tradisional (M. Isa Sulaiman 1997). Bahkan sekarang ini, integrasi nasional bukan datang dari penyatuan ekonomi atau budaya, melainkan dari integrasi para elit. Patron-patron komunal membangun aliansi-aliansi dengan elit-elit di pusat baik untuk memperoleh akses kepada sumber-sumber daya maupun untuk meningkatkan legitimasi mereka sendiri sebagai patron lokal, sementara elit-elit pusat membutuhkan mereka untuk memperoleh akses kepada akar rumput.

Tentu saja ikatan-ikatan kekuasaan itu bukannya tidak penting untuk memperlancar jalannya pemerintahan, tetapi selama tidak secara memadai diimbangi dengan partisipasi rakyat, ikatan-ikatan tersebut menjadi kesempatan bagi aktor-aktor lokal untuk menjalankan cara-cara patrimonial itu secara destruktif. Pada gilirannya hal ini meningkatkan kesenjangan sosial dan menciptakan keresahan. Sekali ruang bebas untuk masyarakat sipil terbuka, patra aktivis LSM dan gerakan-gerakan reformis lain bangkit untuk mencoba menghapuskan pola-pola seperti itu. Dalam konteks ini gerakan separatis GAM hanyalah salah satu bentuk ekstrim dari penolakan terhadap pola kekuasaan yang sudah ada. Patron-patron komunal lokal di Aceh tidak sekaya bos-bos pemilik tanah luas di Filipina sebagaimana digambarkan oleh Sidel (1999), atau sesangar mafia kasino, pelacuran dan ganja di Thailand (Ockey 1992; Phongpaichit et al. 1998). Ekonomi Aceh lebih dikendalikan oleh negara dan modal besar dari luar, dan budayanya barangkali tidak begitu kasar. Namun para birokrat, kontraktor dan ulama Aceh yang berorientasi pada mobilitas ke atas membangun pengikut-pengikut mereka, dan kekayaan pribadi mereka, dengan cara-cara yang sama dan dengan demikian sama-sama parasitiknya dengan rekan-rekan mereka di tempat lain manapun di Asia Tenggara. Perbedaan besarnya dengan masa lalu adalah bahwa sekarang ini cara-cara operasi seperti itu menghadapi tantangan yang semakin besar dari kekuatan-kekuatan demokratis rakyat.

\*\*\*



# Aparat Keamanan dan Kekerasan Regional Poso

Arianto Sangaji

## *Pengantar*

Tulisan ini hendak menggambarkan tentang aparat keamanan dan kekerasan regional Poso. Sebutan aparat keamanan merujuk kepada Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Republik Indonesia (Polri), dan institusi intelijen seperti Badan Intelijen Negara (BIN). Yakni, tiga institusi yang menjalankan fungsi-fungsi ketertiban dan keamanan di Indonesia.

Dengan kekerasan regional, saya maksudkan sebagai kekerasan terbatas di dalam wilayah kepulauan Nusantara. Wujudnya dalam bentuk vertikal seperti di Aceh, tempat terjadi konflik antara negara dan kelompok rakyat yang memperjuangkan kemerdekaan, di samping berbentuk horizontal seperti kekerasan berdimensi konflik etno-religius seperti yang terjadi di Ambon dan Poso.

Secara ideal, aparat keamanan harus menjalankan tugas dan fungsi yang tidak bertentangan dengan kaidah-kaidah demokrasi dan tunduk kepada pemerintahan sipil. Penggunaan kekuatan TNI mestinya sebatas menghadapi ancaman musuh dari luar, selain memberikan dukungan kepada institusi yang legal dalam menangani keadaan darurat dalam negeri. Polri memiliki otoritas untuk menjaga ketertiban dalam negeri. Sementara intelijen negara mengumpulkan informasi secara rahasia untuk membantu aparat keamanan lainnya. Tindakan aparat keamanan dalam batasan ini sah untuk memenuhi harapan dan keselamatan warga.

Saya ingin menyoroti hubungan antara aparat keamanan dan kekerasan Poso. Terlepas dari motif-motif tersembunyi, beraneka ragam, rumit dan mungkin saling bertentangan dari aparat keamanan dalam transisi politik di Indonesia saat ini, tetapi saya ingin tunjukkan bahwa aparat keamanan sebenarnya mengeruk

keuntungan dari kekerasan regional di Poso, dengan melakukan serangkaian tindakan di luar batasan fungsi dan tugasnya yang sah.

### *Aparat keamanan dan kekerasan regional*

Hubungan aparat keamanan (baca TNI AD) dengan kekerasan regional menghiiasi perpolitikan Indonesia sejak tahun 1950-an. Dalam kasus pemberontakan PRRI dan Permesta, kekerasan itu bertalian dengan konflik-konflik internal TNI sendiri di samping ketidakpuasan komandan-komandan TNI di daerah terhadap pemerintahan pusat (Leirissa 1991). Tetapi, terjadinya kekerasan regional itu justru menjadi pintu masuk bagi TNI untuk turut mengurus soal-soal pemerintahan dan ekonomi setelah pemberlakuan keadaan darurat perang Maret 1957 (Sundhaussen 1988; Crouch 1986). Dengan pijakan itu, terutama setelah peristiwa 30 September 1965, aparat keamanan memperkokoh kehadirannya dalam bidang politik dan ekonomi, di luar keamanan yang merupakan bidangnya yang sah.

Reformasi 1998 menjadi titik balik. Aparat keamanan terpaksa tidak menikmati banyak privilese politik seperti masa Orde Baru. Ini ditandai dengan penghapusan kepala staf sosial politik (kasospol) dan kepala staf teritorial (kaster), penghapusan dwifungsi, likuidasi fungsi kekaryaan dan sosial politik, dan penghapusan fraksi TNI/Polri di lembaga legislatif paling lambat tahun 2009 (Departemen Pertahanan RI 2003:14). Juga, likuidasi Badan Koordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas Nasional (Bakorstranas) dan Lembaga Penelitian Khusus (Litsus) melalui Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 2000. Konsekuensinya, kontrol terhadap kehidupan politik seperti di masa lalu merosot tajam.

Tetapi, reformasi tidak mencopot semua privilese militer. Ada dua hal penting yang sama sekali tidak bisa disentuh. Pertama, kendati terus memperoleh kritik, tetapi kegiatan-kegiatan bisnis militer masih tetap saja bertahan (Singh 2001), baik bisnis intitusional dan noninstitusional,<sup>1</sup> maupun kejahatan ekonomi (McCulloch

---

<sup>1</sup> Secara institusional ada tiga bentuk keterlibatan militer dalam bisnis. Pertama, koperasi yang memiliki tujuan kesejahteraan anggota dan keluarganya; kedua, unit-unit usaha yang dikelola oleh yayasan-yayasan untuk tujuan kesejahteraan dan pendidikan. Ketiga, keterlibatan militer di perusahaan-perusahaan negara (BUMN), seperti Pertamina, Bulog, dan Berdikari (Samego 1998:67-8). Pengertian bisnis noninstitusional ABRI adalah bisnis yang dilakukan oleh para mantan anggota ABRI, keluarga anggota ABRI, atau oleh anggota ABRI sendiri di luar jalur resmi (yayasan atau badan usaha lain yang berafiliasi dengan angkatan atau Polri)(Samego 1998:97).

2000:28-32). Militer terlibat dalam kegiatan ekonomi sejak awal 1950-an, terutama untuk mendapatkan penghasilan ekstra *budget*. Di antaranya, melalui pemungutan pajak ilegal terhadap kalangan bisnis, dan yang lebih terorganisir seperti penyelundupan. Keterlibatan secara signifikan terjadi pada tahun 1958/1959, ketika mereka mendapatkan kontrol terhadap perusahaan-perusahaan Belanda yang dinasionalisasi (Robison 1986:250-1).

Kedua, dipertahankannya komando teritorial (koter) TNI yang sudah ada sejak tahun 1950-an (Sundhaussen 1988:248-250). Pascareformasi, koter yang sangat berperan di masa Orde Baru seperti komando daerah militer (kodam), komando resort militer (korem), komando distrik militer (kodim), komando rayon militer (koramil), dan bintanga pembina desa (babinsa) tetap saja dipertahankan. Padahal, di masa lalu, koter merupakan instrumen politik utama militer untuk mengendalikan aktivitas politik warga. Itu berarti bahwa militer masih memiliki kaki yang kukuh untuk mengontrol kehidupan warga.

Kekerasan regional pasca-Reformasi 1998 bagaimanapun telah menaikkan posisi tawar aparat keamanan di hadapan pemerintahan sipil. Sebagai tanggapan terhadap kekerasan regional, militer telah mengerahkan pasukan dalam jumlah besar dari tahun ke tahun. Ini memberikan makna bahwa elit sipil telah gagal memaksakan supremasi sipil atas militer dan memberikan solusi nonmiliter untuk menyelesaikan problem-problem regional (Kammen 2003). Di tingkat regional, pemerintahan lokal akan kembali kepada TNI untuk mendapatkan elemen yang dapat menstabilkan iklim politik yang tidak terduga, dan militer akan terus menikmati akses kepada sumber-sumber ekonomi di daerah-daerah dan mempertahankan otonomi organisasinya (Mietzner 2003:256-7).

Merujuk kepada kekerasan regional, di tingkat nasional TNI mengambil inisiatif untuk memaksakan kepentingannya kepada pemerintahan sipil. Usulan Rancangan Undang-undang (RUU) TNI yang sarat dengan pasal-pasal "politik" menjadi bukti tentang ketidakrelaan TNI meninggalkan politik praktis. Masuknya pasal tentang penempatan prajurit TNI aktif di dalam struktur departemen dan nondepartemen merupakan salah satu bukti.<sup>2</sup> Bahkan dalam salah satu pasal RUU TNI yang lebih awal yang diajukan markas besar TNI memberi pembenaran

---

<sup>2</sup> Lihat Pasal 47 Undang Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

kepada Panglima TNI untuk melakukan tindakan militer tanpa izin presiden (*Tempo* 16-3-2003). Kendati pada akhirnya UU No. 34/2004 memberikan wewenang dan tanggung jawab pengerahan kekuatan TNI berada di tangan presiden.

Dengan konteks argumentasi tersebut, tulisan ini akan menjelaskan bahwa kehadiran aparat keamanan dalam rangka menyudahi konflik regional di Poso justru mengawetkan kekerasan dibanding memadamkannya. Kekerasan yang tidak pernah selesai, justru menguntungkan kepentingan aparat keamanan, baik secara institusional maupun personal.

Diketahui, kekerasan regional Poso berlangsung dalam beberapa episode sejak Desember 1998. Publik menyebut Poso jilid I untuk peristiwa yang terjadi pada bulan Desember 1998, Poso jilid II pada April 2000, Poso jilid III pada Mei–Juni 2000, Poso jilid IV pecah sejak awal Juli 2001, dan Poso jilid V sejak serangan terhadap sejumlah desa di Kecamatan Poso Pesisir pada akhir November 2001 (Ecip, Darwis Waru, Alip Yog Kunandar 2002:8-40). Pasca-Pertemuan Malino Desember 2001, kekerasan berlangsung secara sporadis dengan modus serangan-serangan misterius.

### *Pengawetan Kekerasan*

Saya menganggap bahwa aparat keamanan, baik secara institusional maupun secara perorangan telah mengawetkan kekerasan di Poso. Pengawetan itu dapat digali dari beberapa hal, yakni pembiaran kekerasan, melakukan kekerasan langsung di luar batas tugasnya, penyebaran senjata api dan amunisi, penembakan/pembunuhan misterius, rivalitas antarsatuan bersenjata, pengerahan pasukan dan hubungan aparat keamanan dengan laskar.

### *Pembiaran kekerasan*

Terminologi pembiaran kekerasan berhubungan dengan tidak bekerjanya otoritas keamanan untuk melakukan tindakan preventif dan represif secara sah dan profesional untuk menyudahi kekerasan. Tingkatannya, secara umum mulai dari pembiaran kontak fisik terbuka antara dua kelompok masyarakat yang bertikai dan pengerahan pasukan yang terlambat ke lokasi kekerasan.

Tragedi kemanusiaan Poso menunjukkan betapa dalamnya pembiaran itu terjadi. Dalam kasus pembunuhan massal warga muslim di Desa Sintuwu Lemba Kecamatan Lage, Mei 2000, maka Crisis Centre milik Gereja Kristen Sulawesi Tengah (CC GKST) membuat laporan tentang kronologi kasus tersebut<sup>3</sup>. Laporan itu menyebutkan bahwa anggota aparat keamanan membiarkan peperangan antara kedua belah pihak. Ketika terjadi kontak senjata antarwarga di Desa Sintuwu Lemba pada 28 Mei 2000, aparat keamanan yang berada di lokasi kejadian malah pergi meninggalkan tempat. Sebaliknya, tiga orang sumber saya di kalangan warga yang lolos dari peristiwa Sintuwu Lemba mengonfirmasi bahwa aparat bukan hanya pergi meninggalkan lokasi kejadian, tetapi sebagian terlibat dalam penyerangan.

Jika mau mencegah kekerasan di Sintuwu Lemba, aparat keamanan sebenarnya dapat dengan mudah melakukannya. Karena, markas Kompi B Yonif 711/Raksatama di Kawua hanya berjarak sekitar 7 kilometer dari lokasi kejadian, dengan waktu tempuh sekitar 5 menit. Bahkan Kepolisian Sektor (Polsek) Lage di Desa Tagolu hanya berjarak sekitar 1 kilometer dari desa tersebut. Apalagi diketahui, sejumlah warga desa disiksa dan dibunuh di sekitar balai desa di Tagolu.

Tindakan prajurit di lapangan tampaknya hanya merupakan cermin dari sikap komandan mereka. Komandan Korem (Danrem) 132 Tadulako Kolonel Hamdan Z. Nasution bersikap aneh, ketika pengacara Karman Karim S.H. membawa seorang korban Sintuwu Lemba menemui sang komandan. Ketika Ilham, korban itu, menceritakan penyiksaan yang dialaminya, danrem dengan enteng menyatakan “Kenapa tidak melawan?” Juga, ketika Ilham menyatakan bahwa seorang anggota militer dari Kompi 711 Raksatama hanya duduk-duduk menyaksikan penyiksaan terhadap warga Sintuwu Lemba, Hamdan hanya mendengarkannya dengan sinis (*Mingguan Alchiraat* no 91, Minggu IV, Juni 2000).

Pembiaran kekerasan juga terjadi ketika berlangsung kontak senjata antara kelompok Muslim dan Kristen di Jembatan II di antara Desa Kawua dan Desa Ronononcu di Kecamatan Poso Kota pada 12 November 2001. Saat itu, kontak senjata sudah terjadi sejak pukul 07.15, tetapi aparat keamanan muncul di lokasi kejadian sekitar pukul 12.15. Padahal sebelumnya, pada pukul 08.05, Pendeta

---

<sup>3</sup> [www.gkst.org](http://www.gkst.org) (aksis 28-8-2002)

Damanik dari CC GKST sudah menghubungi Letkol Inf. Syamsurizal Harahap, Dandim 1307 Poso, untuk menghentikan kekerasan. Sangat aneh, karena jarak antara kantor Kodim 1307 Poso dengan lokasi kejadian hanya sekitar 5 kilometer dan dengan markas Yonif 711/Raksatama hanya 1 kilometer (Damanik 2003:71-2).

### *Melakukan kekerasan langsung*

Aparat keamanan diketahui terlibat melakukan kekerasan langsung di Poso di luar tugasnya yang sah. Ketika berlangsung konflik Poso jilid III (Mci–Juni 2000) yang memakan korban ratusan orang, ternyata banyak anggota TNI Angkatan Darat (AD) dan Polri diduga terlibat. Tidak kurang dari 29 orang anggota TNI dan Polri telah menjalani pemeriksaan oleh polisi militer. Dari tujuh orang teridentifikasi kuat terlibat, dua di antaranya perwira TNI berpangkat kapten (*Surya* 7-7-2000; *Formasi*, No. 48, Tahun II, Juli 2000). Kemudian, setelah melalui penyidikan, dua orang bintangara dan seorang tamtama dari Komando Distrik Militer (Kodim) 1307 Poso dinyatakan sebagai tersangka oleh Detasemen Polisi Militer (Denpom) VII/2 Palu (*Fajar* 7-07-2000; *Pedoman Rakyat* 7-7-2000; *Fajar* 21-6-2000; *Surya* 22-6-2000; *Kompas* 21-6-2000; *Fajar* 28-6-2000).

Sebelumnya, Komandan Komando Resort Militer (Korem) 132/Tadulako Kolonel infanteri Hamdan Z. Nasution, menyatakan bahwa keterlibatan anggota TNI dan Polri itu hanya sebatas memasok mi instan dan beras (*Detik.com* 23-6-2000). Tetapi, keterangan ini hanya dimaksudkan untuk mengelak tanggung jawab yang lebih berat, menyusul munculnya berbagai tudingan tentang keterlibatan anggota militer. Sebab, dalam keterangan kepada Denpom Palu, ketiga anggota TNI itu – berinisial MR, CP dan AT – mengaku memasok 10 butir amunisi kepada salah satu kelompok yang bertikai di Poso. Apalagi fakta saat itu, dari Operasi Cinta Damai TNI yang berlangsung selama sebulan, sedikitnya aparat keamanan telah berhasil menyita seribuan peluru tajam dari tangan penduduk sipil (*Detik.com* 7-7-2000). Sejumlah penduduk sipil menyatakan bahwa mereka memperoleh amunisi dari aparat TNI dan polisi.

Di pihak kepolisian, keterlibatan anggotanya juga diakui. Selama berlangsung tragedi kemanusiaan Poso jilid III, Kepolisian Daerah (Polda) Sulawesi Tengah melaporkan akan menyeret empat orang anggotanya ke pengadilan, karena diduga

terlibat dalam kerusuhan. Dua orang di antaranya berinisial HP dan SS, anggota Polres Poso. Mereka membantu salah satu kelompok ketika melakukan penyerangan di sejumlah tempat di Kecamatan Poso Pesisir (*Pedoman Rakyat* 21-7-2000).

Dari laporan sumber-sumber resmi baik dari kelompok Islam maupun Kristen, tampak sekali terlihat bagaimana tingkat keterlibatan anggota TNI dan Polri. Contohnya, terbitan resmi Laskar Jihad – salah satu laskar Islam yang bertempur di Poso – *Buletin Laskar Jihad* (Edisi 15/Tahun I) melaporkan bahwa oknum TNI Kompi B Batalyon Infanteri (Yonif) 711/Raksatama di Kawua Poso melakukan penculikan dan penembakan terhadap tujuh orang warga Desa Toyado hingga meninggal. Satu di antara mayat itu dengan sengaja dibuang dengan truk tentara di Desa Ronononcu Kecamatan Lage, tentu saja dengan maksud seolah-olah mayat tersebut dibunuh oleh kelompok Kristen.

Barangkali karena terlampau telanjang melakukan kekerasan, sehingga anggota-anggota TNI itu terjerat hukum. Awalnya, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) menganggap tindakan mereka sebagai pelanggaran HAM (*Kompas Cyber Media* 11-12-2001). Dari kasus ini, di kemudian hari, Komandan Denpom VII/-2 Palu, Letkol CPM Wempi Hapan, mengatakan bahwa 14 anggota TNI Kompi B Yonif 711/Raksatama telah ditetapkan sebagai tersangka. Dua di antara mereka berpangkat perwira (letnan dua) dan selebihnya tamtama. Mereka dianggap melakukan penculikan, penembakan, pembunuhan dan penganiayaan. Mereka akan diadili di Mahkamah Militer 17 Manado Sulawesi Utara (*Radar Sulteng* 16-7-2003; *Sinar Harapan* 17-7-2003).

Sebaliknya, laporan-laporan CC GKST menyatakan bahwa petugas brimob (brigade mobil) – pasukan tempur khusus Polri – melakukan penembakan pada tanggal 27 juli 2001 yang menewaskan tiga orang warga beragama Kristen. Kemudian, sekretaris CC GKST menyatakan bahwa 17 orang anggota Brimob melakukan penyerangan terhadap Desa Batugencu pada tanggal 12 Agustus 2002 malam. Dari serangan itu, warga menemukan banyak selongsong peluru organik (*Suara Pembaruan* 14-8-2002; *MAL Minggu* II, Agustus 2002). Serangan ini menewaskan lima orang dan menghancurkan 500 rumah.

Keterlibatan langsung dalam kekerasan juga terjadi dalam peristiwa 12 November 2001 di Jembatan II Poso. Saat terjadi kontak senjata antara kelompok

Muslim dan Kristen, tiba-tiba tiga orang berpakaian TNI naik ke atas bukit dan melepaskan rentetan tembakan ke arah massa muslim. Sekitar 15 menit kemudian tiga orang itu turun dari bukit, dan pergi meninggalkan lokasi dengan sepeda motor ke arah Kecamatan Lage. Pendeta Damanik dari CC GKST yang datang mengevakuasi penduduk menyaksikan sendiri peristiwa tersebut (Damanik 2003:72).

Kekerasan yang dilakukan aparat keamanan juga terjadi dalam bentuk yang lain. Misalnya, seorang anggota Brimob Bharatu Zakeus (Jack) Juan (dalam keadaan mabuk) menembak penumpang bus angkutan antarkota Honda Jaya tujuan Luwuk, ibukota Kabupaten Banggai (6 Februari 2003). Akibatnya, seorang penumpang asal Toili – daerah transmigrasi utama di Kabupaten Banggai – tewas (*Radar Sulteng* 8-2-2003; *Radar Sulteng* 30-4-2004).

### *Penyebaran senjata api dan amunisi*

Salah satu penyebab berlarut-larutnya kekerasan di Poso adalah hilangnya kontrol otoritas keamanan terhadap penyebaran senjata api (*small arms*)<sup>4</sup>. Aparat keamanan sama sekali tidak bisa memotong lalu lintas peredaran senjata api dan amunisi, baik melalui penjualan dan barter gelap, penyelundupan dari luar negeri, maupun sokongan dari pihak-pihak tertentu di dalam negeri. Bahkan, otoritas keamanan sendiri justru terkait dengan lalu lintas senjata api dan amunisi.

Seperti diketahui, dari kekerasan Poso, banyak fakta tentang penggunaan senjata api dan amunisi. Di antaranya, senapan serbu seperti M16 buatan Amerika, AK-47 (Avtomat Kalashnikova) dan SKS (Samozarydnyj Karabin Simonova atau Simonov *self-loading carbine*) buatan Rusia, dan SS-1 buatan PT Pindad, perusahaan milik TNI dan Kepala Staf TNI-AD duduk sebagai komisarisnya. Juga, terdapat senjata otomatis ukuran kecil Uzi, yang di Indonesia hanya digunakan di lingkungan kesatuan Paspanpres (pasukan pengamanan presiden). Jenis senjata laras pendek yang menonjol beredar adalah revolver, FN-45, dan FN-46.

---

<sup>4</sup> Penggunaan definisi *small arms* pertama kali diangkat pada tahun 1997 oleh sebuah kelompok ahli untuk PBB. Menurut kelompok ini, *small arms* adalah semua senjata yang dapat dibawa oleh seseorang untuk penggunaan perorangan. Di antaranya, meliputi revolver, pistol, senapan, senjata serbu otomatis, senjata serbu, dan senjata-senjata mesin (*light machine guns*) (Wezeman 2003:8).



Kecuali senjata api standar tempur maka yang juga ramai beredar di kalangan warga adalah peluru berbagai kaliber. Paling menonjol adalah peluru kaliber 5,56 milimeter (mm) buatan PT Pindad yang dapat dipakai untuk AK-47-101, AK-47-102, M-16, dan SS-1. Peluru buatan Pindad lain yang juga ditemukan adalah peluru kaliber 7,62 mm yang biasa dipakai AK-47, SKS, US M1 Carbine dan senjata sniper SPR-1 buatan Pindad. Peluru buatan Pindad lainnya adalah kaliber 9 mm, yang dipakai untuk pistol FN-45, FN-46, dan revolver.

Bagi masyarakat umum, sebuah jawaban memuaskan tentang persebaran senjata api organik dan amunisi di tangan penduduk sipil harus dihubungkan dengan institusi-institusi resmi keamanan. Karena, hanya aparat keamanan yang memiliki hak eksklusif untuk mengontrol penyebaran senjata dan amunisi di seluruh Nusantara. Adalah merupakan tugas aparat keamanan untuk mengusut sumber penyebaran senjata dan amunisi organik. Karenanya, sebuah investigasi internal yang dilakukan secara sungguh-sungguh dipastikan dapat mengungkapkan asalmuasalnya.

Oleh karena itu, di tengah-tengah luasnya sebaran senjata api dan amunisi, serta keberhasilan aparat keamanan mengungkap kasus-kasus penyelundupan dan pengiriman senjata dan amunisi, bagaimanapun menyisakan banyak misteri. Sebab, sampai hari ini tidak ada tindakan konkrit untuk melacak sumber hulu dari penyebaran senjata dan amunisi. Misalnya, dalam kasus penyitaan 2,846 amunisi yang dikirim ke Poso melalui kapal milik PT Pelayaran Nasional Indonesia (Pelni) KM Ngapulu yang berlayar dari Jawa di pelabuhan Pantoloan Palu 3 Oktober 2002. Di boks plastik amunisi itu tertulis PT Pindad (*Kompas* 5-10-2002; *Nuansa Pos* 5-10-2002; *Jakarta Post* 9-10-2002). Dalam kasus ini aparat hanya menangkap operator-operator lapangannya, seperti Farihin Ibnu Ahmad alias Yasir dan Anto (*Nuansa Pos* 5-10-2002). Mestinya, polisi harus menginvestigasi bagaimana amunisi itu berpindah tangan dari PT Pindad hingga jatuh ke Farihin dan kawan-kawan.

Jauh sebelumnya, dalam scrangan di Desa Sepe Kecamatan Lage, pada malam Minggu, 1 Desember 2001, ditemukan satu peti peluru kaliber 5,56 mm di desa itu. Pada kotak berlogo PT Pindad yang berkapasitas 1.400 butir peluru ada tulisan dengan spidol, "Poso", serta tulisan dengan cat "B". Dari situ dapat ditafsirkan bahwa kotak peluru seberat 25 kg itu adalah jatah Kompi B Batalyon 711 Raksatama di Kawua, Poso, tapi entah bagaimana caranya, 'terbawa' oleh

para perusuh ke kedua desa itu. Menurut keterangan di peti peluru itu, amunisi buatan PT Pindad bulan Maret 1989 didasarkan pada kontrak No... KJB/004/DN/M/1988, tertanggal 12 Maret 1988 (Aditjondro 2004b:42).

Kasus penyebaran barang haram ini di Poso berlangsung secara berulang-ulang. Dalam sebuah operasi yang digelar oleh kepolisian pertengahan Mei 2004 di Kecamatan Poso Kota, Poso Pesisir, Lage, Pamona Utara, dan Pamona Selatan, aparat keamanan menemukan tiga peti amunisi kaliber 5,56 mm buatan PT Pindad. Selain itu, ditemukan juga 11 senjata api rakitan panjang, satu revolver, 200 amunisi kaliber 5,56 mm, 12,7 mm, 7,76 mm, *handy talkie*, masker penutup muka, ransel dan satu rompi antipeluru bertuliskan Kopassus (*Detik.com* 14-5-2004).

Atau sebelumnya, dalam sebuah serangan kelompok bersenjata di Desa Beteleme Kecamatan Lembo Kabupaten Morowali 10 Oktober 2003. Belasan penyerang berhasil dibekuk oleh petugas, dan enam orang lainnya tertembak mati. Dalam operasi penyergapan itu, aparat keamanan berhasil menemukan dua pucuk pistol Mauser, dua pucuk M-16, sepucuk SKS, dua pucuk FN, 200 butir peluru M-16 (5,56 mm), dan 2.000 butir peluru SS-1 (5,56 mm) buatan PT Pindad. Dari mana senjata dan amunisi itu diperoleh? Dalam sidang-sidang pengadilan yang berlangsung di Palu, semua pelaku menyatakan memperolehnya dari Muhammadong alias Madong, pemimpin mereka yang sudah tertembak mati saat aparat menyergapnya. Saat itu, Madong sama sekali tidak menguasai senjata api.

Tetapi, penyebaran senjata api dan amunisi di Poso (termasuk juga Palu) ibarat fenomena gunung es. Keberhasilan *sweeping* aparat keamanan sebenarnya hanya menyingkap lapisan permukaan saja. Tetapi, di bawah permukaan, penyebarannya sangat luas. Banyak di antara warga menguasai senjata api dan amunisi, memasukkannya ke dalam pipa-pipa paralon dan menyembunyikan di dalam tanah. Bahkan beberapa narasumber meyakinkan bahwa banyak pengusaha di Poso memiliki senjata api ilegal.

Dari mana saja sumber senjata api itu? Tidak bisa dipungkiri, laskar-laskar yang berdatangan di Poso telah membawa masuk sebagian di antaranya. Dua sumber utama dari laskar yang berbeda mengonfirmasi bahwa mereka telah membawa berbagai jenis senjata api ke Poso sejak tahun 2000. Di antaranya,

revolver, AK-47, M16 dan SKS<sup>5</sup>. Selain itu, Agus Dwikarna – pemimpin Laskar Jundullah – menyatakan telah memperoleh empat pucuk senjata jenis AK-47 dari Ambon untuk dipakai di Sulawesi Tengah. Agus mengemukakannya di Mesjid Darul Jalal 24 Desember 2001 dan termonitor oleh BIN (Conboy 2004:228,231). Seorang narasumber utama yang mengaku ikut dalam serangan terhadap Markas Brimob di Tantui Ambon menyatakan beberapa pucuk SKS, revolver dan US army Karbin – mungkin yang dimaksud adalah US M1 Carbine – telah dibawa ke Poso.<sup>6</sup> Seperti diketahui, serangan itu menyebabkan hilangnya ratusan senjata organik milik Polri.

Tetapi, juga ada kemungkinan anggota dan purnawirawan aparat yang menjualnya kepada warga sipil. Sebuah sumber di Poso mengakui bahwa Maret 2001 ia pernah ditawari sepucuk M-16 dengan harga Rp 7 juta (sekitar US\$ 700 waktu itu), SS-1 Rp 5 juta dan FN-45 seharga 2,5 juta. Jika setuju, si penawar akan menghubungkannya dengan sebuah sumber anggota aparat keamanan.

Yang paling telanjang mata adalah dalam kasus penyebaran amunisi. Banyak warga mengakui, mereka memperoleh amunisi berbagai jenis justru dari aparat keamanan sendiri. Sebutir peluru kaliber 5,56 mm bisa didapat dari oknum aparat keamanan dengan harga bervariasi antara Rp 3.000 sampai Rp 5.000. Biasanya pada saat penarikan pasukan BKO (Bawah Kendali Operasi, yaitu pasukan yang didatangkan dari tempat lain), warga dengan mudah memperoleh peluru, baik dengan membeli, barter dengan tanduk rusa, atau bahkan memperolehnya secara cuma-cuma.

Tetapi, penyebaran senjata api dan amunisi tidak saja bersumber dari aparat keamanan atau institusi yang terkait dengannya. Sumber lain adalah penyelundupan dari negara tetangga Filipina bagian selatan. Biasanya, senjata jenis M-16 diselundupkan melalui metode lompat kodok, yakni berpindah dari satu pulau ke pulau lain di daerah kepulauan di Sangihe Talaud Sulawesi Utara, untuk selanjutnya dibawa sampai ke Poso (*Radar Sulteng* 27-10-2003). Atau juga dari Filipina bagian selatan, para penyelundup menyelundupkan senjata-senjata itu memakai jalur Tawao (Malaysia) ke Nunukan (Kalimantan Timur), kemudian membawanya ke Poso. Pada saat situasi keamanan memanas, senjata-senjata itu

---

<sup>5</sup> Wawancara 29 Oktober 2003 dan 8 November 2003.

<sup>6</sup> Wawancara 28 Juni 2004.

dibawa masuk ke Poso melalui laut, sebagian dengan memanfaatkan perahu nelayan yang bergerak di malam hari. Sebaliknya dalam situasi tenang, ketika aparat keamanan melonggarkan pemeriksaan terhadap kendaraan-kendaraan yang masuk keluar Poso, maka senjata-senjata itu mudah diselundupkan, baik dengan kendaraan roda empat, maupun dengan sepeda motor.

Jalur penyelundupan Nunukan dan Sangihe Talaud sudah merupakan cerita umum. Awal tahun 2000, Kepolisian Daerah Sulawesi Utara menggagalkan penyelundupan senjata dari Kapal Motor (KM) Daya Sakti – yang melayari rute Bitung (Sulawesi Utara) dengan General Santos City (Filipina) – di perairan Pulau Buang, Sangihe Talaud (*Gamma* 28-3-2000). Selain itu, penasihat Keamanan Nasional Filipina, Roilo Golez mengakui adanya penyelundupan senjata dari Filipina Selatan ke Indonesia (*Sinar Harapan* 28-8-2001). Kapolri Jenderal Polisi Dai Bachtiar pernah menyatakan bahwa Filipina Selatan merupakan sumber senjata yang digunakan oleh kelompok bersenjata yang menyerang di Beteleme Oktober 2003 (*Jakarta Post* 3-11-2003). Di samping itu, Nasir Abbas – seorang yang dituduh sebagai tokoh Jemaah Islamiyah (JI) – dalam sebuah sidang pengadilan di Palu 4 Oktober 2003 menyatakan bahwa jaringan JI pernah memanfaatkan penyelundupan senjata melalui jalur Tawao – Nunukan. Artinya, otoritas keamanan sebenarnya sudah memiliki dasar informasi yang cukup untuk memberantas penyelundupan senjata api.

Bagaimanapun, tanpa mengutak-atik sumber penyebaran senjata dan amunisi, maka setiap operasi pemulihan keamanan di Poso tidak lebih dari lelucon. Karena, tanpa menginvestigasi, mencegah dan menindak sumber-sumber penyebarannya, maka potensi kekerasan akan kembali muncul setiap saat. Akibatnya, setiap operasi pemulihan keamanan tidak lebih dari sekadar “pemadam kebakaran”. Aparat keamanan datang untuk memadamkan api, dan siap-siap digunakan lagi kalau kekerasan muncul kembali.

Khusus tentang senjata api rakitan, kehadirannya memang sukar dibendung. Bagaimanapun, kekerasan yang berlarut-larut menjadikan warga semakin mahir memproduksi senjata-senjata itu. Kendati puluhan ribu senjata api rakitan sudah berhasil disita dari tangan penduduk, tetapi warga dapat dengan mudah memproduksinya kembali. Sejumlah bengkel yang bertebaran di Poso, Ampana,

Parigi, Tentena, Kolonodale, dan Palu menambah pekerjaan sebagai produser senjata-senjata rakitan. Awalnya, senjata rakitan mulai diproduksi secara massal terutama sejak kekerasan Poso fase III (Mei – Juni 2000), ketika warga Poso tiba-tiba memperoleh lembaran-lembaran fotokopi pola senjata – baik laras panjang maupun pendek – entah dari mana sumbernya.

Menurut Kepala Desa Matako, sehari setelah serangan di desa ini pada 22 Juli 2001, Komandan Kodim Poso, Letkol Syamsurizal Harahap datang ke kampungnya. Di hadapan kades dan sejumlah warga ia menganjurkan warga untuk mempersenjatai diri. Tetapi, senjata-senjata itu jangan dipakai untuk menyerang, tetapi cukup untuk mempertahankan diri dari serangan. Anjuran ini kontan disambut warga dengan membeli atau merakit senjata api. Sementara amunisinya cukup diperoleh dengan membeli dari aparat keamanan yang ditempatkan di kampung mereka.

### *Penembakan/pembunuhan misterius*

Salah satu bentuk kekerasan paling menonjol sejak Deklarasi Malino Desember 2001 adalah kekerasan misterius. Di antaranya penembakan, pemboman, dan pembunuhan dengan senjata tajam oleh orang-orang yang tidak dikenal. Pola ini menandai transformasi penting dari bentuk kekerasan sebelumnya, yang bercirikan serangan-serangan terbuka dengan melibatkan massa dalam jumlah besar. Untuk mudahnya, tulisan ini memakai istilah Petrus (penembakan misterius), sebutan yang luas bersahabat dengan masyarakat di Sulteng berkenaan dengan tragedi Poso. Tetapi, pemakaian istilah ini tidak saja berkaitan dengan penembakan oleh penembak misterius/pembunuhan dan pembunuh misterius, tetapi juga berkaitan dengan pemboman misterius. Jadi, sebutan ini jauh lebih luas dari sebutan Petrus tahun 1980-an<sup>7</sup>.

Bagaimanapun, Petrus telah menjadi momok bagi masyarakat, baik di Poso maupun Palu, ibukota Provinsi Sulawesi Tengah. Karena sejak tahun 2002, Petrus

---

<sup>7</sup> Ketika itu, pemerintahan tangan besi Suharto membunuh antara 5.000 hingga 10.000 orang yang dituduh sebagai geng liar. Kendati Petrus berhubungan dengan pemberantasan kriminal, tetapi juga erat berkaitan dengan konflik di antara elit pemegang otoritas keamanan (Cribb 2000:191; Bourchier 1990:186).

telah memakan korban tidak sedikit (lihat Tabel 1). Kasus yang menghebohkan terjadi 18 Juli 2004, ketika Petrus menewaskan Pendeta Susianti Tinulele dan mencederai empat jemaat lainnya, ketika sedang beribadah di Gereja Effata Jalan Banteng Kotamadya Palu.

Kasus Petrus selalu memiliki pola-pola yang hampir sama. Penembak/pembunuh menggunakan senjata api (laras panjang atau pendek), pisau atau parang. Pelakunya terdiri dari kelompok kecil antara 2–4 orang. Mereka memakai sepeda motor, biasanya jenis Yamaha RX King, jika sasarannya di tempat-tempat padat penduduk atau kerumunan. Dalam beberapa kasus penembak/pembunuh menggunakan topeng (populer disebut ninja), tetapi dalam kasus lain sama sekali tidak menyembunyikan raut mukanya. Penembakan umumnya terjadi dalam jarak dekat dan mengenai sasaran yang mematikan seperti kepala, dada, dan pinggang. Korban yang cedera umumnya karena tembakan mengenai kaki, lengan atau bagian tubuh lain yang tidak mematikan jika segera memperoleh pertolongan pertama. Dalam beberapa kasus, lokasi pembunuhan terjadi di kebun-kebun penduduk. Tidak peduli dengan waktu, Petrus beroperasi baik siang maupun malam hari.

Misterius karena aparat keamanan tidak berhasil mengungkap kasus-kasus Petrus. Biasanya, pihak kepolisian memakai jawaban-jawaban standar mengenai para pelaku. Misalnya, pelaku sudah teridentifikasi, aparat tengah melakukan pengejaran, dari hasil olah TKP (tempat kejadian perkara), aparat mengetahui jenis senjata yang dipakai para pelaku, aparat telah memblokir semua pintu-masuk keluar Poso/Palu. Atau, langkah yang sedikit maju adalah dengan menyebarkan sketsa wajah para pelaku. Lebih dari itu, aparat keamanan tidak berbuat apa-apa.

Pertengahan Juni 2004, ketika berlangsung masa kampanye Pemilihan Umum (Pemilu) 2004, pihak kepolisian di Ambon berhasil menangkap empat orang yang terlibat dengan kasus penembakan misterius di sana. Seorang di antara mereka memiliki dua kartu tanda pengenal (KTP). Di KTP asal Palu, ia memakai nama Rizky, sedang di KTP Batumerah, Ambon, ia memakai nama Salman. Selain KTP dan peluru, polisi juga menyita tiket maskapai penerbangan Lion Air jurusan Makassar-Ambon tertanggal 31 Mei 2004 dan uang tunai Rp 500.000. Laki-laki berambut cepak dan berpostur atletis itu memilih tutup mulut dalam pemeriksaan (*Radar Sulteng* 15-6-2004). Sekurang-kurangnya kasus ini memberikan isyarat bahwa si penembak misterius memiliki mobilitas tinggi Poso-Palu-Ambon. Tetapi,

Tabel 1. Kasus Petrus Pasca-Deklarasi Malino

Periode	Penembakan			Pembunuhan			Pemboman		
	Jumlah Kasus	M	L	Jumlah Kasus	M	L	Jumlah Kasus	M	L
2002	30	21	11	1	1	-	17	5	4
2003	11	7	9	3	4	-	9	-	7
2004	11	7	17	3	3	-	5	6	3
Jumlah	50	35	34	7	8	-	31	11	14

Sumber: Kliping koran lokal dan Polda Sulawesi Tengah

M: Mati L: Luka

anehnya pihak kepolisian tidak menginvestigasi hubungan orang tersebut dengan berbagai kasus penembakan misterius di Poso dan Palu sebelumnya.

Selain penembakan misterius, bentuk kekerasan lain adalah serangan oleh kelompok bersenjata. Umumnya penyerangan-penyerangan itu dilakukan secara terorganisasi dan menggunakan senjata organik. Ini misalnya, yang terjadi dalam serangan yang hampir bersamaan waktu pada pertengahan Oktober 2003 di sejumlah tempat yang berbeda. Di Desa Beteleme Kecamatan Lembo Kabupaten Morowali serangan menewaskan tiga orang dan mencederai 20 orang, menghancurkan 30 rumah, tujuh sepeda motor dan tiga mobil. Dalam serangan ini aparat keamanan berhasil menembak mati sebagian pelaku dan menangkap yang lainnya.<sup>8</sup>

Yang paling dramatis terjadi di Desa Saatu dan Desa Pantangolemba Kecamatan Poso Pesisir. Serangan kelompok bersenjata menewaskan sepuluh orang. Dari serangan ini, aparat keamanan tidak dapat mengetahui para pelakunya, kendati seorang yang bernama Iwan berhasil ditangkap di Luwuk, dengan tuduhan terlibat serangan tersebut. Yang bisa dipungut dari lapangan setelah serangan itu hanya 20 butir peluru kaliber 5,56 mm buatan PT Pindad (*Kompas Cyber Media* 12-10-2003).

<sup>8</sup> Pengadilan Negeri Palu dalam sidang 28 Agustus 2004 telah menjatuhkan vonis kepada 12 orang terdakwa masing-masing antara dua sampai empat tahun, serta seorang lagi dinyatakan bebas (*Radar Sulteng* 30-8-2004).

Yang misteri dari kedua kasus serangan di atas adalah pernyataan Wakil Kepala BIN (Badan Intelijen Negara), As'at Said. Menurutnya, sebenarnya aparat intelijen di daerah telah mengetahui kemungkinan serangan tersebut, tetapi informasi itu lambat sampai ke pusat (*Tempo interaktif* 13-10-2003). Tentu saja, ini merupakan sebuah pernyataan yang bukan saja lucu, tetapi sekaligus mengundang kecurigaan. Bagaimana mungkin, sebuah serangan bersenjata sudah diketahui sebelumnya, tetapi aparat keamanan tidak bisa berbuat apa-apa.

Yang menarik adalah sejumlah kasus penembakan misterius di Poso dan Palu ternyata justru terindikasi kuat terkait dengan aparat keamanan. Peristiwa pertama terkait dengan penembakan di Gereja Bethany, Jalan Pulau Kalimantan Poso tanggal 20 Oktober 2004 malam. Dalam penembakan yang mencederai Hans Lanipi (25 tahun) di bagian punggung itu, ternyata berhubungan dengan penyewaan senjata api yang dilakukan oleh Briptu Polisi Rai Fendy. Sumber di Polda Sulawesi Tengah menyebutkan bahwa Ray menyewakan senjata apinya seharga Rp 1,5 juta kepada Andi Makassar, seorang tersangka dalam kasus penyaluran dana bantuan kemanusiaan untuk pengungsi Poso. Hasil uji balistik menunjukkan bahwa senjata milik Ray digunakan dalam penembakan tersebut.

Kasus lain berhubungan dengan Ajun Komisaris Polisi (AKP) Iskandar Rauf, ketika terjadi penyerangan di Gereja Immanuel GKST di jalan Mesjid Raya Palu. Peristiwa penembakan dan pengeboman yang terjadi tanggal 12 Desember 2004 yang mencederai Bintijaya (61 tahun) itu terkait dengan perwira di Direktorat Lalu Lintas Polda Sulawesi Tengah itu. Kapolda Sulawesi Tengah Brigjen Polisi Aryanto Sutadi M.Sc. mengkonfirmasi bahwa para penyerang menggunakan senjata api yang kemudian teridentifikasi sebagai milik Iskandar. Entah bagaimana senjata itu bisa jatuh ke tangan para penyerang, karena pada saat itu, Iskandar sedang bertugas di luar Palu.

Dari kedua peristiwa tersebut sekurang-kurangnya memberikan indikasi bahwa kasus-kasus Petrus sebenarnya ada yang punya tali temali dengan aparat keamanan sendiri. Kendati indikasinya masih samar, tetapi sudah cukup memberikan bukti bahwa sumber kekerasan etno-religius di Poso dan Palu tidak sepenuhnya berada di dalam masyarakat. Sebaliknya, justru melekat dalam tubuh aparat keamanan sendiri.



### *Pengerahan pasukan*

Pengerahan pasukan untuk operasi pemulihan keamanan di Poso berada di bawah kendali Polri. Keterlibatan pasukan TNI merupakan bagian dari tugas perbantuan atau lazim dikenal dalam administrasi pengerahan pasukan sebagai di bawah kendali operasi (BKO) Polri. Ini sesuai dengan perspektif tentang strategi penanganan keamanan nasional, dan kekerasan Poso dikelompokkan sebagai 'konflik dengan intensitas rendah'. Dalam kondisi ini keterlibatan TNI merupakan bagian dari operasi militer selain perang (*military operations other than war*) (Departemen Pertahanan RI 2003:52-3).

Kekerasan Poso telah diikuti dengan pengerahan pasukan keamanan dalam jumlah besar. Pengerahan secara besar-besaran terutama dimulai sejak kekerasan Mei – Juni 2000. Pasukan itu berasal dari pasukan organik Polri dan TNI AD di lingkungan Polda Sulteng dan Korem 132/Tadulako dan pasukan nonorganik dari luar. Dalam perkembangannya, jumlah pasukan yang dikerahkan tergantung pada eskalasi kekerasan.

Seperti lazimnya, pengerahan pasukan di Poso juga memakai sandi operasi tertentu. Misalnya, sandi Operasi Sadar Maleo, Operasi Cinta Damai, dan Operasi Sintuwu Maroso. Pascaperistiwa Mei-Juni 2000, Polda Sulteng menggelar Operasi Sadar Maleo, sementara Kodam VII Wirabuana menggelar Operasi Cinta Damai, yang di-BKO-kan kepada Polda Sulteng. Saat itu, Operasi Sadar Maleo Polda Sulteng dipimpin oleh Kolonel (Polisi), Drs. Zainal Abidin Ishak, yang juga adalah Wakil Kepala Polda Sulteng. Satuan Tugas Operasi Cinta Damai dipimpin oleh Kolonel. Inf. Moch. Slamet, yang juga adalah Asisten Teritorial Kodam VII Wirabuana. Di kemudian hari, baik Zainal Abidin, maupun Moch. Slamet masing-masing menjadi Kapolda Sulteng dan Komandan Korem 132/Tadulako.

Setelah Deklarasi Malino Desember 2001, pemerintah kembali menggelar operasi pemulihan keamanan. Sandinya, Operasi Sintuwu Maroso yang berlangsung dalam kurun waktu tertentu, yang dapat diperpanjang. Dalam kenyataannya, hingga saat ini, Operasi Sintuwu Maroso sudah memasuki Jilid VI. Perpanjangan operasi kerap terjadi bersamaan dengan munculnya kekerasan baru. Seperti sudah merupakan pola, setiap perpanjangan operasi selalu didahului dengan (rencana) penarikan pasukan. Setelah atau menjelang penarikan pasukan kerap ditandai dengan kekerasan baru, seperti penembakan/pembunuhan misterius,

pemboman atau serangan sporadis. Kalau sudah demikian, pengerahan pasukan baru dan perpanjangan proyek operasi pemulihan keamanan menjadi pilihan.

Tragedi kemanusiaan Poso telah meningkatkan kualitas kehadiran TNI dan Polri di Sulawesi Tengah. Jika sebelumnya Kapolda Sulawesi Tengah cukup dijabat seorang perwira polisi dengan pangkat kolonel, maka saat ini Kapolda dijabat seorang perwira polisi berpangkat brigadir jenderal, karena, Polda Sulawesi Tengah dinaikkan statusnya dari C ke B. Kemudian, sejak tahun 2002 TNI Angkatan Udara juga sudah membentuk Detasemen TNI AU Palu.

Poso juga sudah menjadi ladang operasi Kopassus. Sebelumnya, banyak informasi yang sukar dikonfirmasi tentang adanya sejumlah anggota Kopassus yang ditempatkan baik di Tentena maupun di Poso Kota. Tetapi, setelah penembak misterius menewaskan Lorenzo Taddey, seorang turis berkebangsaan Italia di dekat Pendolo Kecamatan Pamona Selatan Poso pada 8 Agustus 2002, Panglima Kodam Wirabuana Mayor Jenderal Amirul Isaeni menyatakan bahwa Kopassus telah mengirimkan 12 anggota pasukan intelijen untuk menginvestigasi kehadiran warga negara asing yang tinggal di Poso (*Jakarta Post* 10-8-2002). Penempatan pasukan ini berlangsung sejak pertengahan Juli 2002 (*Kompas Cyber Media* 15-9-2002). Polda Sulawesi Tengah menyatakan adanya penempatan enam anggota Kopassus di Tentena dan enam lainnya di Poso Kota (*Kompas Cyber Media* 4-8-2002). Tetapi, kehadiran Kopassus bukan hanya menginvestigasi warga negara asing di sana. Sumber resmi di Kesatuan Bangsa (Kesbang) Poso menyatakan adanya 12 anggota Sandi Yudha Kopassus yang melakukan operasi intelijen di Poso.

Dalam perkembangannya, menyusul terjadinya sejumlah kekerasan bersenjata di Palu, dua anggota Kopassus juga ditempatkan di daerah ini. Kegiatan-kegiatan operasi intelijen mereka tidak sebatas pada pengumpulan informasi tentang kekerasan, tetapi juga merambat ke isu-isu lain, seperti kasus-kasus pertanahan dan korupsi dana kemanusiaan Poso.

Dengan demikian, kekerasan yang berlarut-larut di Poso mengakibatkan peningkatan penetrasi aparat keamanan ke dalam masyarakat. Padahal, peluang untuk meningkatkan penetrasi telah langka di Indonesia yang mengalami transisi demokrasi. Muncul dugaan di tengah masyarakat yang sudah terlalu lama mengenai militerisasi pemerintahan, jangan-jangan penetrasi tersebut dengan sendirinya melahirkan kekerasan baru agar menjadi terlembagakan.

*Rivalitas antarsatuan bersenjata*

Pemisahan Polri dari TNI sejak 1 April 1999 membawa pengaruh hubungan antara kedua institusi keamanan itu.<sup>9</sup> Bahkan terasa muncul semacam rivalitas di antara keduanya. Kekerasan Poso memberikan gambaran tentang itu. Ini bisa dilihat dari pernyataan yang saling bertentangan antara pimpinan TNI dan Polri dalam operasi pemulihan keamanan di Poso. Ketika Polda Sulawesi Tengah menggelar operasi Sadar Maleo sejak 1 Juli 2000, maka dalam waktu yang sama Kodam VII Wirabuana menggelar Operasi Cinta Damai. Anahnya, Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda) Sulawesi Tengah Kolonel Polisi Drs. Soeroso tidak mengetahui sama sekali kejelasan administrasi hubungan kedua operasi tersebut. Ia mengakui bahwa Operasi Cinta Damai di BKO kepada Polda Sulawesi Tengah, tetapi hanya dilakukan melalui telepon. Padahal untuk BKO pasukan harus dilakukan secara administratif.

Pernyataan kontradiktif juga muncul berkaitan dengan penempatan satuan Komando Pasukan Khusus (Kopassus), pasukan elit TNI AD di Poso. Pernyataan Panglima Kodam (Pangdam) VII Wirabuana dan Kapolda Sulawesi Tengah saling bertolak belakang. Seperti diketahui, selusin anggota Kopassus ditempatkan di Poso, langsung di bawah kendali Panglima Kodam Wirabuana, ternyata tidak di-BKO-kan kepada Polda Sulawesi Tengah. Pangdam Wirabuana, Mayor Jenderal Amirul Isnacni – mantan Komandan Jenderal Kopassus – menyatakan bahwa pihaknya telah melakukan koordinasi dengan Polda Sulawesi Tengah.

Sebaliknya, Kapolda Sulawesi Tengah Brigadir Jenderal Polisi Zainal Abidin Ishak menyatakan belum ada koordinasi, tetapi masih sebatas informasi (*Mingguan Alchiraat* Minggu II, Agustus 2002). Lebih aneh, penempatan anggota Kopassus tidak diketahui oleh pasukan induknya. Kepala Penerangan Kopassus, Kapten Farid Ma'ruf menyangkal pengiriman pasukan Sandi Yudha ke Poso. Sebaliknya, Kepala Dinas Penerangan TNI AD Brigadir Jenderal Ratyono menyatakan bahwa kehadiran satuan intelijen ini bertanggung jawab langsung kepada Panglima TNI lewat Asisten Intelijen dan Asisten Operasi Markas Besar (Mabes) TNI (*Tempo*

---

<sup>9</sup> Dasar hukum pemisahan itu tertuang dalam Instruksi Presiden No...2 Tahun 1999 tentang langkah-langkah kebijakan dalam rangka pemisahan kepolisian negara RI dari angkatan bersenjata RI, Ketetapan MPR RI tentang Pemisahan TNI dan Kepolisian Negara RI.

25-8-2002).

Komandan Korem 132 Tadulako Kolonel Suwahyuhadji kemudian mendudukkan perkara tentang kehadiran Kopassus di Poso. Menurutnya, pada awalnya kedatangan pasukan elit ini tanpa sepengetahuan Kapolda Sulawesi Tengah. Karena kedatangan mereka langsung di bawah instruksi Mabes TNI. Tetapi, kemudian sudah melakukan koordinasi dengan Polda Sulawesi Tengah (*Kompas Cyber Media* 4-8-2002).

Perbedaan pandangan di antara aparat keamanan tentang kekerasan Poso juga terkait dengan isu keterlibatan jaringan teroris internasional. Kepala BIN Lttnan Jenderal A.M. Hendropriyono mensinyalir keterlibatan jaringan Al Qaeda dalam kerusuhan Poso. Dalam wawancara dengan *Buletin Laskar Jihad* (Edisi 15 Tahun I), Hendro menyatakan bahwa informasi ini bersumber dari intelijen Spanyol yang menginterogasi tahanan anggota Al Qaeda yang tertangkap. Para tahanan itu menyatakan mereka pernah berlatih di Poso (lihat juga *Kompas* 13-12-2001). Tetapi, Kapolda Sulawesi Tengah mambantah dan menyatakan tidak ada indikasi keterlibatan jaringan Al Qaeda pimpinan Osama bin Laden di Poso (*Jakarta Post* 14-12-2001). Danrem 132/Tadulako, Kolonel Suwahyuhadji juga menolak spekulasi tentang kamp latihan teroris di Poso (*Kompas* 23-10-2003; *Jakarta Post* 29-10-2002).

### *Aparat keamanan dan laskar*

Kekerasan Poso telah diikuti dengan kehadiran laskar atau milisi bersenjata. Di kelompok Islam, misalnya, ada Laskar Jihad dan Laskar Mujahidin, serta Brigade Manguni, misalnya, di kelompok Kristen. Kelompok-kelompok itu menggunakan sentimen agama, suku atau kombinasi keduanya. Mereka relatif terlatih dalam menggunakan berbagai senjata standar tempur, perakitan bom dan dalam melakukan penyerangan-penyerangan terhadap lawan.

Kehadiran laskar menandai suatu transformasi penting kekerasan di Poso. Hingga April 2000, kekerasan masih memakai senjata-senjata tradisional. Tetapi, sejak hadirnya laskar-laskar, maka kualitas kekerasan bersenjata meningkat tajam, ditandai dengan pemakaian senjata-senjata api standar tempur, senjata rakitan, dan bom. Di Poso, dan tentu saja di mata semua orang yang menaruh perhatian tentang kekerasan kontemporer di Indonesia, laskar memang identik dengan

kekerasan bersenjata.

Terdapat sebuah pola penting yang menjelaskan hubungan antara aparat keamanan dan laskar atau kelompok-kelompok sipil bersenjata dalam tradisi kekerasan kontemporer di Indonesia. Pembunuhan terhadap (antara) puluhan ribu hingga dua juta orang yang dituduh PKI atau simpatisannya setelah peristiwa 30 September 1965 merupakan salah satu contoh paling penting (Cribb 2003). Kasus Timor-Timur dan Aceh merupakan contoh lain, bagaimana kelompok-kelompok yang seolah-olah didirikan secara spontan oleh kalangan sipil, tetapi sangat jelas bahwa mereka secara sengaja diorganisir, dilatih, dan didukung oleh otoritas militer, dengan bantuan otoritas sipil (Robinson 2001). Pola yang sama juga terjadi dalam kasus Pam Swakarsa, ketika militer memobilisasi kelompok-kelompok sipil untuk menghadapi aksi-aksi protes besar yang dilakukan oleh mahasiswa setelah Reformasi 1998 (Zen 2004:92-8). Di Sulawesi Tengah, khususnya di Poso juga memiliki pengalaman serupa. Ketika pemberontakan Permesta 1950-an (Harvey 1989), para pemuda yang tergabung dalam milisi Gerakan Pemuda Sulawesi Tengah (GPST) bahu-membahu bersama militer memberantas pemberontakan ini. Militer Indonesia melatih dan menyuplai senjata dan amunisi kepada milisi ini.

Pola kekerasan seperti itu setidaknya memiliki dua tujuan yang jelas. Pertama, untuk memberikan tameng kepada aparat keamanan bahwa kekerasan politik yang terjadi bukan saja terkait dengan mereka, tetapi juga melibatkan kelompok-kelompok sipil yang memiliki pandangan politik yang sejajar dengan mereka. Kedua, aparat keamanan dapat mengeruk keuntungan politik dan tentu saja ekonomi dari keadaan instabilitas.

Tidak seperti dalam kasus kekerasan regional vertikal, ketika dukungan aparat keamanan terhadap laskar bersifat terbuka, maka dalam kasus kekerasan horizontal dukungan itu sangat tertutup. Logikanya sangat jelas, di dalam kekerasan vertikal, aparat keamanan dengan mudah memobilisasi sentimen ideologi NKRI (Negara Kesatuan Republik Indonesia) untuk membenarkan tindakan-tindakannya. Sebaliknya, dalam kekerasan horizontal, tidak ada justifikasi ideologi bagi aparat keamanan untuk mendukung laskar-laskar bersenjata.

Dukungan tertutup itu, bisa dilihat dalam kasus kehadiran LJ. Bagaimanapun, sejak awal kehadirannya, otoritas keamanan membiarkan laskar bersenjata ini, misalnya, ketika LJ melaksanakan latgabnas (latihan gabungan nasional) di Bogor

April 2000. Bahkan, kabarnya anggota-anggota Kopassus memberikan latihan kepada anggota LJ (Kingsbury 2003:208). Lebih fatal lagi, militer tidak melakukan tindakan apa pun terhadap LJ, ketika kelompok ini memutuskan untuk pergi berperang di Ambon, kendati sebelumnya Presiden Abdurrahman Wahid sudah melarangnya (Prasetyo 2002:180-1; Schulze 2002). Ini bisa dimaklumi, karena luas anggapan menyebutkan bahwa Letnan Jenderal Djaja Suparman, Panglima Kostrad saat itu menciptakan milisi-milisi Islam seperti LJ, dan para diplomat di Jakarta menyatakan bahwa hilangnya dana Kostrad senilai 160 miliar – yang pernah dipermasalahkan oleh pengganti Djaja, yakni Letjen Agus Wirahadikusumah – karena dipakai untuk membiayai operasi milisi di Maluku (O'Rourke 2002:371).

Begitu juga dengan kedatangan LJ di Poso. Dengan mengumumkan kehadiran secara terbuka, aparat keamanan juga tidak melakukan tindakan apa pun untuk menghalangi dan bahkan membiarkan kedatangan laskar ini. Di tengah-tengah konsentrasi pasukan TNI dan Polri sebanyak lebih dari 2.000 di Poso saat itu, LJ dapat dengan leluasa melakukan serangan-serangan. Mestinya, aparat dapat melakukan tindakan tegas terhadap kedatangan LJ untuk mencegah eskalasi kekerasan. Di lain pihak, kegagalan aparat keamanan memberikan perlindungan terhadap umat Islam di Poso, merupakan problem lain, karena menjadi alasan bagi Laskar Jihad untuk masuk ke Poso.

Kerumitan hubungan aparat keamanan dengan laskar juga bisa dilihat dalam kasus Brigade Manguni, yang disebut-sebut populer dalam kekerasan regional di Poso. Kaitan Brigade Manguni (BM) dengan kasus tersebut tersingkap dari seorang desertir TNI AD bernama Sonny Mantiri. Sebuah laporan rahasia tertulis intelijen dari otoritas kemananan tentang kelompok-kelompok bersenjata di Poso menyebut bahwa Sonny memimpin Brigade Manguni dengan kekuatan personil di Poso sekitar 600 orang dan memiliki senjata organik. Seorang tokoh Kristen berpengaruh di Poso mengkonfirmasi bahwa Sonny melatih pemuda-pemuda Desa Silanca Kecamatan Lage dalam peperangan.<sup>10</sup> Ia selalu mondir-mondir ke Tentena untuk mendapatkan amunisi dari sumber yang sudah ia ketahui sebelumnya. Anehnya, dalam serangan terhadap komunitas Kristen di Desa Sepe dan Silanca Agustus 2002, ia kebetulan berada di Tentena. Selama di Silanca, ia berhubungan dekat

---

<sup>10</sup> Wawancara 15 September 2004.

dengan aparat TNI, tetapi tidak dengan polisi. Dalam perkawinannya dengan seorang gadis Silanca pada tahun 2001, banyak anggota TNI yang menghadiri pestaanya. Pertengahan 2004, ia meninggal di Rumah Sakit Tentena, dengan busa yang keluar dari mulutnya, tetapi dokter di sana menyatakan ia menderita hepatitis. Sebelumnya, pihak keluarga menolak merawatnya di kota Palu, karena takut dengan rumor yang menyebutkan bahwa ia termasuk salah satu target operasi dari aparat keamanan.

Brigade Manguni dikabarkan punya kedekatan dengan aparat keamanan. Kabarnya, ratusan anggota Kopassus yang desersi dari kesatuannya siap melatih BM. Bahkan, Letnan Jenderal (purnawirawan) Johny Lumintang – mantan Wakil Kepala Staf TNI-AD – mendukung berdirinya BM. Hubungan BM dengan para jenderal juga dapat dilihat pada penyelenggaraan Kongres Adat Minahasa 9 Desember 2003. Dilaporkan bahwa sejumlah perwira aktif dan purnawirawan asal Sulawesi Utara mendukung penyelenggaraan kongres tersebut. Mereka adalah Letnan Jenderal TNI (Purn.) EE Mangindaan, Letnan Jenderal TNI (Purn.) Prabowo Subianto, Letnan Jenderal TNI (Purn) Johny Lumintang, Mayor Jenderal TNI (Purn.) WE Kanter, Mayor Jenderal TNI Glenny Kairupan dan Brigadir Jenderal Pol Wenny Warouw (*Radar Sulteng* 4-12-2003).

### *Keuntungan Institusional dan Personal*

#### *Pasukan organik dan komando teritorial*

Kekerasan Poso telah meningkatkan kehadiran pasukan organik tempur di Sulawesi Tengah, khususnya Poso. Ini ditandai dengan pembentukan Yonif 714/Sintuwu Maroso dengan markas di perbatasan Desa Ronononcu Kecamatan Poso Kota dengan Desa Maliwuko Kecamatan Lage. Dua kompi pasukannya, yakni Kompi B ditempatkan di Desa Malino Kecamatan Petasia Kabupaten Morowali, dan Kompi C di Pendolo Kecamatan Pamona Selatan. Rencananya, sebuah kompi juga akan ditempatkan di Tabalu Kelurahan Kasiguncu Kecamatan Poso Pesisir.

Sebelumnya, di wilayah Provinsi Sulawesi Tengah hanya terdapat satu batalyon pasukan tempur TNI-AD. Yakni, Yonif 711/Raksatama, di mana satu kompi, yakni Kompi B Yonif 711/Raksatama ditempatkan di Kelurahan Kawua

Kecamatan Poso Kota.

Alasan penempatan pasukan organik ini sebelumnya sudah disampaikan oleh Komandan Korem 132/Tadulako, Kolonel Suwahyuhadji. Menurutnya, penempatan itu karena pertimbangan strategis. Yakni, karena kawasan ini memiliki kekayaan sumber daya alam, rawan dengan gangguan dari luar seperti perampokan, dan dalam kerangka konflik Poso, penempatan itu akan lebih menguntungkan dari segi pembiayaan, dibanding mendatangkan pasukan dari luar (*Kompas* 5-12-2002).

Di lain pihak, seperti tidak mau kalah dengan TNI, Polri juga sudah menempatkan secara permanen satu kompi Brigade Mobil (Brimob) di Poso. Kini, sebuah markas dan asrama kompi Brimob yang megah tegak di atas perbukitan berhadapan dengan Pertamina Unit Pemasaran VII Depot Poso di Kelurahan Moengko Baru, Kecamatan Poso Kota. Selain itu, sebuah kompi Brimob juga akan ditempatkan di Desa Korompeeli Kecamatan Lembo Kabupaten Morowali. Saat ini, markas Kompi IV tersebut dalam proses pembangunan.

Menyusul pemekaran Kabupaten Morowali dan Kabupaten Tojo Una-Una dari Kabupaten Poso, maka Polri juga memekarkan kepolisian resort. Di Morowali, pembentukan Polres menyusul terjadinya serangan berdarah di Desa Beteleme, Kecamatan Lembo, Kabupaten Morowali 10 Oktober 2003. Ketika itu, Kapolri Jenderal Polisi Da'i Bachtiar menyatakan segera membentuk Polres persiapan di kabupaten tersebut (*Tempo Interaktif* 10-10-2003; *Sinar Harapan* 11-10-2003). Rencana ini serta-merta terwujud, setelah Kapolda Sulteng Brigjen Polisi Drs. H. Taufik Ridha M.M. meresmikan kantor kepolisian resort (Polres) Morowali dan melantik Komisaris Polisi Drs. Hanny Sulistyو Arianto sebagai Kapolres pertama pada 6 Desember 2003 di Morowali. Di Tojo Una-Una, Polri juga membentuk Polres sendiri pada 3 Maret 2005.

Di pihak TNI AD, juga mengikuti pemekaran Kabupaten Morowali dari Kabupaten Poso, maka pemekaran Kodim di sana menunggu waktu sisa. Sebagai langkah persiapan, maka saat ini, Wakil Komandan Kodim (Wadandim) 1307 Poso tidak lagi berkedudukan di kota Poso, tetapi di Kolonodale Kabupaten Morowali. Pemerintah daerah Kabupaten Morowali melalui APBD tahun 2003 juga sudah mengeluarkan dana sebesar Rp 57 juta untuk biaya pembebasan lahan



lokasi kantor Kodim dan Polres Morowali.

Dengan demikian, kekerasan yang terjadi di Poso memberikan keuntungan ganda bagi militer. Ibarat sekali mendayung, dua tiga pulau terlewati, maka pengerahan pasukan dalam rangka pemulihan keamanan di Poso, sebenarnya hanya merupakan pintu masuk untuk penempatan pasukan tempur organik, peningkatan kualitas dan kuantitas kehadiran aparat keamanan, dan pada gilirannya pemekaran komando teritorial TNI atau paling tidak mempertahankan komando teritorial yang sudah ada. Misalnya, kelak Komando Distrik Militer (Kodim) baru akan didirikan di dua kabupaten baru pecahan dari Poso, yakni Kabupaten Morowali dan Tojo Una-Una. Jika, Provinsi Sulawesi Timur, rencana pemekaran dari provinsi induk Sulawesi Tengah akan terbentuk, maka terbuka kemungkinan untuk membentuk komando resort militer (Korem) baru di wilayah itu, sementara polisi akan membentuk Polda baru pula.

Efek bola salju ini akan bermuara pada pembentukan sebuah Komando Daerah Militer (Kodam) baru yang terpisah dari Kodam Wirabuana yang bermarkas di Makassar. Kodam baru itu akan membawahi 4 provinsi, yaitu Sulawesi Utara, Gorontalo, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Timur, dengan kemungkinan bermarkas di Manado. Sementara Kodam Wirabuana cukup membawahi Provinsi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, provinsi baru Sulawesi Barat. Ini tidak baru, karena antara 1969–1985, Sulawesi memiliki dua Kodam, yaitu Kodam XIII Merdeka yang bermarkas di Manado dan Kodam XIV Hasanuddin yang bermarkas di Ujung Pandang (Makassar). Sejak tahun 1985, menyusul likuidasi komando teritorial, maka Kodam XIII dan Kodam XIV digabungkan menjadi Kodam VII Wirabuana yang bermarkas di Makassar (Lowry 1996:52,56). Pengalaman skenario pemekaran Kodam ini sudah terjadi di Maluku menyusul berlangsungnya kekerasan di sana. Kini, Kodam Pattimura – sebelum likuidasi 1985 sudah terdapat Kodam XV Pattimura yang bermarkas di Ambon – sudah dihidupkan kembali, dengan berpisah dari Kodam Cenderawasih yang bermarkas di Jayapura (lihat juga Aditjondro 2001:114-115).

**Tabel 2**

**Penunjukan dan promosi pejabat di lingkungan Komando Daerah Militer VII Wirabuana dan Kepolisian Daerah Sulawesi Tengah**

Nama	Jabatan sebelum penunjukan dan promosi	Peristiwa kekerasan penting sebelum penunjukan dan promosi	Penunjukan dan promosi
Letjen Suaidi Marassabesi	Pangdam VII Wirabuana	Peristiwa Poso Desember 1998	Kasum TNI (1999)
Mayjen Slamet Kirbiantoro	Pangdam VII Wirabuana	Peristiwa Poso April dan Mei – Juni 2000	Pangdam Jaya(2000)
Mayjen Ahmad Yahya	Pangdam VII Wirabuana	Kedatangan LJ & kekerasan selama 2001	Pangdam Diponegoro (2003)
Mayjen Amirul Isnaini	Pangdam Wirabuana	Petrus dan kekerasan sepanjang 2002	Kapolda Sulteng 2000
Brigjen Pol. Zainal Abidin Ishak	Wakapolda Sulteng	Kekerasan Mei-Juni 2000	Kapolda Sulteng (2002)
Brigjen Pol. M. Taufik Ridha	Wakapolda Sulteng	Kekerasan sepanjang 2001 dan petrus	Inspektur Wilayah III di Inspektur
Brigjen Pol. M. Taufik Ridha	Kapolda Sulteng	Kasus petrus, serangan Beteleme dan Poso Pesisir, Penembakan Jaksa Ferry Silalahi dan Pdt. Susianti Tinulele	Pengawasan (Irwasum) Polri (2004)
Kol. Moch. Slamet	Dansatgas Operasi Cinta Damai (2000)	Kekerasan Mei-Juni 2000	Komandan Korem 132 Tadulako (2003)
Letkol FX. Suprpto	Dandim 1307 Poso	Kekerasan Desember 1998	Kepala Staf Korem 132 Tadulako (1999)
Letkol Dede K. Atmawijaya	Dandim 1307 Poso	Kekerasan hingga Juni 2001	Kepala Staf Korem 132 Tadulako (2001)
AKBP Ricky Wakano	Kapolres Poso Kabag Reserse Polda Sulteng	Kekerasan akhir 2000 dan kekerasan selama 2001	Kapolres Palu (2001)
AKBP Abdi Dharma Sitepu	Pjs Dansat Brimob Sulteng	Penangkapan Pendeta R. Damanik	Wakapolres Jakarta Pusat
Letkol Kurnia Dewantara	Dandim 1307 Poso	Peristiwa Beteleme	Kapolres Poso (2003)

		dan Poso Pesisir Oktober 2003 Peristiwa Beteleme dan Poso Pesisir Oktober 2000	Dandim 1304 Gorontalo (2003)
--	--	--	---------------------------------

### *Penunjukan dan promosi jabatan*

Kendati penunjukan dan promosi jabatan di lingkungan TNI dan Polri memiliki pola-pola tertentu<sup>11</sup>, tetapi penting memperhatikan hubungannya dengan kekerasan Poso. Ada semacam pola umum, ketika penunjukan dan promosi jabatan dinikmati oleh pejabat keamanan yang memiliki otoritas terhadap keamanan selama berlangsungnya kekerasan. Ini bisa dilihat dari penunjukan dan promosi jabatan yang dialami oleh sejumlah perwira tinggi dan perwira menengah, baik di lingkungan Kodam VII Wirabuana, maupun di lingkungan Kepolisian Daerah Sulawesi Tengah. Sehingga, memberikan kesan bahwa Poso merupakan ajang “candradimuka” penunjukan dan promosi jabatan.

Di lingkungan TNI, penunjukan dan promosi jabatan dengan jelas terlihat di lingkungan Kodam VII Wirabuana. Beberapa Panglima Kodam (Pangdam) Wirabuana kemudian menempati posisi prestisius. Di antaranya, Mayjen Suaidi Marasabesi dipromosikan sebagai Kepala Staf Umum TNI, Mayjen Slamet Kirbiantoro dan Mayjen Ahmad Yahya menjadi Panglima Kodam Jaya. Seorang bekas komandan Satgas Operasi Cinta Damai di kemudian hari juga menjadi Danrem 132/Tadulako. Juga, ada dua bekas Komandan Kodim (Dandim) menikmati promosi menjadi Kepala Staf Korem 132/Tadulako.

Di lingkungan Polri, penunjukan dan promosi jabatan juga dialami sejumlah pejabatnya. Brigadir Jenderal Polisi Zainal Abidin Ishak dan Brigjen Polisi Taufik Ridha sama-sama menikmati promosi sebagai kapolda setelah menjabat Wakapolda Sulteng. AKBP Ricky Wakano, Kepala Bagian Reserse Polda Sulteng

<sup>11</sup> Uraian tentang hal ini di lingkungan TNI AD dapat melihat Kammen and Siddhart Chandra (1999).

memperoleh promosi sebagai Wakil Kapolres Jakarta Pusat, setelah ia berhasil menyeret Pendeta Damanik sebagai tersangka dalam kasus kepemilikan senjata api. Setelah menjadi Kapolres Poso pada masa yang penuh dengan kekerasan, AKBP Djasman Baso Opu ditunjuk sebagai Kapolres Palu. Terakhir, AKBP Abdi Dharma Sitepu dipromosikan sebagai Kapolres Poso setelah menjadi pejabat sementara Komandan Satuan (Dansat) Brimob Sulteng.

Penunjukan dan promosi itu mengisyaratkan bahwa kekerasan Poso tidak pernah dilihat sebagai kegagalan para pejabat keamanan. Mereka bebas dari tanggung jawab ketika setiap kekerasan terjadi. Padahal, kekerasan dapat menjadi indikator kegagalan dalam menjaga keamanan dan ketertiban di wilayahnya. Dengan demikian, kekerasan Poso secara langsung menguntungkan para pejabat keamanan dibanding merugikan mereka, khususnya dalam penunjukan dan promosi jabatan.

### *Bisnis aparat keamanan*

Kehadiran pasukan tempur dan pemekaran koter tentu tidak dimaksudkan semata untuk menjawab adanya kekerasan regional horizontal. Tetapi, sangat penting juga memperhatikan kehadirannya dengan kepentingan bisnis aparat keamanan, baik secara institusional, noninstitusional, maupun kegiatan kriminal ekonomi.

Dalam kasus TNI, salah satu bisnis institusional yang menonjol sejak terjadinya kekerasan di Poso adalah bisnis distribusi bahan bakar minyak (BBM). depot Pertamina unit pemasaran VII di Poso menggunakan mobil-mobil tangki Primkopad (Primer Koperasi Angkatan Darat) Korem 132 Tadulako. Tetapi, Primkopad hanya merupakan papan nama pelindung operasi distribusi BBM oleh depot Pertamina dengan dua perusahaan swasta yakni, PT Kaliwangi dan CV Arba Putra (Aditjondro 2004b:146).

Kendati kurang menonjol, tetapi bisnis noninstitusional TNI juga sudah menanam kuku jauh sebelum kekerasan Poso. Di antaranya, PT Gulat (Gunung Latimojong), sebuah perusahaan HPH yang beroperasi di Kecamatan Poso Pesisir, milik Kolonel Purnawirawan Sandewang. Atau, bekas Bupati Poso Kolonel purnawirawan Koeswandi yang pernah memiliki dua hotel di Tentena, sementara bekas bupati lainnya Kolonel Purnawirawan Soegiyono diketahui memiliki saham dalam pertambangan marmer di Beteleme, Morowali (Aditjondro 2004b:148-

9).

Tetapi, paling marak terjadi setelah kekerasan Poso adalah tindak kejahatan ekonomi atau oleh Aditjondro menyebutkannya sebagai bisnis kelabu. Wujudnya adalah pemerasan oleh oknum berbaju seragam, perlindungan bagi prostitusi terselubung, sabung ayam, bisnis satpam, perburuan dan penyelundupan flora dan fauna langka, perdagangan hasil hutan, pengangkutan barang dan penumpang dengan kendaraan dinas, bisnis pengawalan, pungutan di pos-pos penjagaan, proteksi properti milik pengusaha atau pejabat tertentu, bisnis proteksi operasi perusahaan-perusahaan bermodal besar dan perdagangan ilegal senjata api dan amunisi (Aditjondro 2004b:149-50).

Salah satu tindak kejahatan ekonomi yang berkorelasi langsung dengan kekerasan Poso adalah penjualan peluru berbagai kaliber. Anggota aparat keamanan yang bertugas di lapangan kerap menjual peluru kepada warga. Beberapa sumber menyebut peluru kaliber 5,56 mm paling kerap diperdagangkan. Jenis peluru yang biasa dipakai senjata laras panjang jenis SS-1, AK-47, dan M-16 itu diperdagangkan oleh anggota militer di lapangan dengan harga antara Rp 2.500 - 5.000. Tetapi, biasanya jumlah yang diperjual-belikan terbatas antara satu sampai lima butir.

Tindak kejahatan ekonomi yang juga menonjol adalah jasa pengamanan. Yakni pemberian jasa pengamanan kepada penduduk yang melakukan perjalanan melintasi Poso, ketika suhu kekerasan meningkat. Biayanya bervariasi, tergantung jarak perjalanan dan tingkat ketegangan. Semakin jauh jarak yang ditempuh atau terjadinya eskalasi kekerasan, maka ongkos jasa pengamanan bisa melonjak tinggi. PT Fajar Bahari, sebuah perusahaan yang mengerjakan proyek pembangunan jalan di Kecamatan Bungku Selatan Kabupaten Morowali pada tahun 2001 terpaksa mengeluarkan uang Rp 10 juta untuk jasa pengamanan sekali jalan. Uang sebanyak itu dibayarkan kepada seorang perwira di Korem 132/Tadulako. Imbalannya, sekitar 20 anggota TNI bersama sebuah truk tentara mengawal konvoi mobil milik perusahaan yang mengangkut material dan eskavator dari Palu hingga Desa Tompira di Kecamatan Petasia Kabupaten Morowali. Seorang bekas karyawan perusahaan itu yang memimpin konvoi menyatakan bahwa dari pengakuan para prajurit, mereka hanya memperoleh uang saku selama perjalanan sebesar Rp 150.000 untuk setiap orang dari total biaya tadi.

Tetapi, ongkos jasa pengamanan bukan hanya monopoli para perwira. Prajurit-

prajurit rendahan pun melakukannya. Jika pengamanan jarak jauh dikuasai para komandan maka jasa pengamanan jarak pendek dikuasai prajurit rendahan. Penduduk di desa-desa Kecamatan Lage, Pamona Utara, Poso Kota biasanya mengeluarkan ongkos tertentu untuk membayar prajurit di Kompi B Batalyon 711/Raksatama Kawua untuk mengantarnya dengan sepeda motor ke kota Poso, jika tensi kekerasan meningkat. Itu yang misalnya dilakukan oleh beberapa orang calon pegawai negeri ketika mengikuti masa prajabatan di kota Poso awal Juli 2004. Mereka terpaksa mengeluarkan uang antara Rp 15 ribu hingga Rp 20 ribu sebagai imbalan jasa pengamanan kepada para prajurit, menyusul terjadinya kasus pembunuhan seorang tukang ojek saat itu.

Pola lain yang sangat menonjol adalah bisnis kayu. Sebagai daerah yang kaya dengan hasil hutan, para prajurit yang bertugas di Poso selalu melirik bisnis kayu sebagai sumber pengerukan uang haram. Sejak konflik Poso pertama (Desember 1998) sampai ketiga (Mei–Juni 2000), anggota-anggota TNI dari Batalyon 721, 722, 723, 724, 725 dan 726 dari Sulawesi Selatan bersama-sama dengan anggota Kompi C Yonif 711/Raksatama Poso banyak terlibat dalam pengumpulan dan perdagangan kayu hitam. Maret 2003, Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Poso menggagalkan pengangkutan kayu olahan tanpa dokumen sebanyak 70 meter kubik di Pendolo Kecamatan Pamona Selatan. Menurut Kepala Dinas Kehutanan dan Perkebunan Poso, Kayu sebanyak itu milik oknum TNI di Sulawesi Selatan (Aditjondro 2004b:153). Kurang lebih satu bulan sesudahnya, Dinas Kehutanan dan Perkebunan Poso juga menggagalkan kayu ilegal sebanyak 6 meter kubik milik seorang anggota Kodim 1307 Poso. Dilaporkan, kayu-kayu itu diangkut dengan truk tentara. Bahkan, anggota TNI itu juga memiliki *sawmill* ilegal (*Poso Post*, 27/4–10/5-2003).

Seperti tidak mau kalah dengan TNI, anggota Polri pun memandang bisnis kayu sebagai sumber perolehan uang gelap. Sumber di kalangan pengusaha kayu di Poso menyatakan bahwa mereka sering menjadi obyek pemerasan aparat keamanan, termasuk polisi. Sejumlah pengusaha *sawmill* mengakui pernah diperas oleh aparat kepolisian setempat. Mereka menyatakan pemerasan justru terjadi di Markas Polres (Mapolres) Poso dan melibatkan pimpinan Polres setempat. Modusnya, dengan menggunakan sandi pengamanan Operasi Sintuwu Maroso, petugas melakukan pencegahan terhadap mobil-mobil truk yang mengangkut kayu menuju *sawmill*. Kendati kendaraan-kendaraan dan kayu-kayu itu memiliki dokumen resmi yang

dikeluarkan oleh Dinas Kehutanan Kabupaten Poso, tetapi tetap saja digiring ke Mapolres. Di sana, aparat memaksa mereka menyerahkan sejumlah uang, jika ingin truk dan kayunya dilepaskan. Pengalaman ini menimpa pengusaha Hengky Tungkunan, ia terpaksa menyerahkan uang sebanyak Rp 70.000.000 sebagai uang muka dari jumlah Rp 100.000.000 kepada Kasatreskrim Polres Poso AKP SW dan disaksikan Wakapolres Poso. Uang itu kemudian diantarkan oleh Wakapolres ke Kapolres Poso. Korban lain di antaranya pengusaha Toni Hantowo sebesar Rp 25.000.000, Chi Dewi Rp 125.000.000, Hermawan Rp 25.000.000, dan La'ba Rp 25.000.000 (*Nuansa Pos* 26-7-2004; *Nuansa Pos* 2-8-2004).

Juli 2004, seorang anggota polisi dari Palu yang sedang BKO di Poso terlibat mengangkut kayu tanpa dokumen milik seorang pengusaha *sawmill* di Desa Mapane Kecamatan Poso Pesisir. Kayu sebanyak lima truk itu diangkut menuju Palu di bawah pengawalan sang polisi. Seorang narasumber utama yang mengikuti perjalanan itu menyatakan bahwa si pemilik *sawmill* membayar Rp 5.000.000 kepada sang polisi untuk tugas ini. Si polisi juga dibekali sejumlah uang untuk membayar anggota Polri dan TNI di setiap pos penjagaan sepanjang jalan trans Sulawesi di Kecamatan Poso Pesisir. Menurutnya, si polisi membayar bervariasi antara Rp 50.000 hingga Rp 300.000 di setiap pos penjagaan.<sup>12</sup>

Di Kabupaten Morowali, keterlibatan aparat keamanan dalam bisnis kayu juga sangat menonjol. Pada Desember 2003, Polres setempat menahan 60 kubik kayu yang diangkut dengan empat truk di bawah pengawalan dua prajurit Kompi B Yonif 714/Sintuwu Maroso dengan tujuan Makassar. Kayu asal Bungku itu dilaporkan milik Made Kuswandi, dan beredar kabar ia memperoleh *backing* dari seorang perwira TNI AD di Makassar.<sup>13</sup>

Kasus lain yang sempat panas adalah pencabangan kayu jati oleh CV Welma Cabang Morowali di Desa Korololaki dan Desa Korololama Kecamatan Petasia awal tahun ini. Dari kasus ini, Polres Morowali sempat menahan Haji Mansyur Lataka selama 30 hari dan sebuah eskavator miliknya, tetapi kemudian membebaskannya. Selama dalam penahanan sempat beredar kabar bahwa kasus Mansyur beralih dari tuduhan *illegal logging* menjadi tuduhan mendukung salah satu laskar Islam di sana.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Wawancara di Poso 16 Oktober 2004.

<sup>13</sup> Wawancara dengan dua orang aktivis Yayasan Sahabat Morowali, sebuah LSM yang bergerak di bidang advokasi sumber daya alam di Kabupaten Morowali, di Kolonodale 14 dan 15 Oktober 2004.

<sup>14</sup> *Ibid*

Cerita tentang *backing* aparat keamanan bukan hanya isapan jempol. Salah satu buktinya, kantor cabang PT Sadar Jaya Abadi Kolonodale beralamat di asrama TNI di Kelurahan Kolonodale Kecamatan Petasia. Di perusahaan ini, Mansyur Lataka duduk sebagai pimpinan cabang. Perusahaan ini sempat memperoleh izin untuk mengolah kayu di wilayah Matandau dan Sorombu Kecamatan Petasia. Untuk itu Mansyur sudah mengerahkan tiga eskavator miliknya ke lokasi, tetapi kemudian batal mengolahnya karena muncul protes keras dari warga suku Mori dengan melakukan unjuk rasa di kantor DPRD Tingkat II Morowali. Alasan warga, areal hutan yang hendak dieksploitasi merupakan bagian dari situs bersejarah suku tersebut.<sup>15</sup>

Kejahatan ekonomi yang melibatkan aparat keamanan dalam kekerasan di Poso juga terjadi dalam bentuk perampasan dan penghilangan harta milik. Sepanjang Juli 2000, kasus-kasus semacam ini banyak menimpa warga di Poso. Di antaranya, 11 Juli 2000, anggota TNI-AD yang melakukan pemeriksaan benda tajam di Desa Uelene, mengambil uang milik Anwar Mbalowo sebesar Rp 4.5000.000. Sebelumnya, 8 Juli 2000, tanpa alasan yang jelas anggota TNI-AD juga mengambil uang milik Santo Lagi senilai Rp 2.000.000 di Desa Beteleme Kecamatan Lembo Kabupaten Morowali. Bahkan, satu unit komputer, 1 unit stavolt dan 1 unit SSB dan alarm milik BRI Unit Pendolo di Kecamatan Pamona Selatan hilang tanpa bekas, ketika anggota TNI-AD menjaga gedung BRI itu tanggal 9 Juli 2000.<sup>16</sup>

Kejahatan ekonomi lain menonjol dalam kasus korupsi dana bantuan kemanusiaan Poso. Berbentuk cabal, praktik korupsi dana kemanusiaan Poso dengan telanjang mata menyertakan aparat keamanan. Anwar M. Ali, Kepala Dinas Kesejahteraan Sosial Kabupaten Poso yang tersangkut dalam korupsi dana kemanusiaan mengakui telah menyerahkan sejumlah uang dana kemanusiaan Poso kepada pejabat keamanan setempat. Ia mengkonfirmasi telah memberikan Rp 112.000.000 kepada Kolonel Joko Purwoko Koordinator Wilayah BIN Sulawesi Tengah dan Rp 50.000.000 kepada AKBP Abdi Dharma Sitepu, Kapolres Poso (*Seputar Rakyat* Edisi 03/Tahun II/2004).

---

<sup>15</sup> Ibid

<sup>16</sup> ([www.gkst.org](http://www.gkst.org), akses 28 Agustus 2002).



Dalam jangka panjang, kehadiran pasukan tempur dan pemekaran komando teritorial sebenarnya merupakan investasi untuk mengawal kawasan timur Sulawesi Tengah yang kaya raya. Kehadiran itu diperlukan untuk memberikan perlindungan terhadap penetrasi modal besar di kawasan itu. Secara spesifik dimaksudkan untuk menghadapi oposisi rakyat, karena lahan pertanian dirampas atau terganggu oleh kehadiran bisnis-bisnis ekstraktif, di sektor pertambangan, kehutanan, perkebunan besar, dan sebagainya. Diketahui, banyak perusahaan raksasa, baik nasional maupun transnasional, kini tengah atau memasang kuda-kuda untuk mengeruk sumber daya alam yang kaya di wilayah itu. Di antaranya, maskapai tambang nikel terbesar kedua dunia asal Kanada, PT Inco yang siap mengeksploitasi *nickel matte* di wilayah Bungku Kabupaten Morowali (Sangaji 2002); rencana eksploitasi gas alam di Toili dan Batui Kabupaten Banggai, serta Tiaka di Teluk Tomori Kabupaten Morowali oleh Joint Operation Body (JOB) antara PT Pertamina dan PT Expan Tomori Sulawesi milik pengusaha nasional dari PDI Perjuangan Arifin Panigoro. Kabarnya, lapangan dengan total cadangan gas mencapai 28,9 juta *Trillion Cubic Feet* (TCF) itu akan mulai beroperasi pada tahun 2007 dan kemungkinan akan memasarkannya ke AS (*Petrominer* No. 05/15-5- 2003); rencana investasi di pertambangan marmer senilai US\$ 3 juta, selain pertanian, dan perkebunan di Morowali dari pengusaha nasional yang juga operator bisnis-bisnis TNI-AD, Tommy Winata (*Gatra* 22-3-2003; *Respon*, Minggu III April 2003); perkebunan sawit milik Kumpulan Guthrie, perusahaan perkebunan terkemuka asal Malaysia di wilayah Bungku yang kini tengah bermasalah dengan ratusan warga pemilik tanah di sana (*Radar Sulteng* 22-7-2004; *Radar Sulteng* 16-8-2004); dan perusahaan-perusahaan HPH yang beroperasi di Kabupaten Poso, Morowali, Tojo Una-Una dan Banggai.

### *Pemilihan presiden dan kepala daerah*

Kekerasan yang berlarut di Poso telah memberikan keuntungan politik bagi bekas atau elit militer dalam pertarungan memperebutkan jabatan-jabatan politik. Ini terlihat sangat menonjol dalam pemilihan umum presiden di Poso, Morowali, dan Tojo Una-Una. Pada pemilu presiden tahap I Juli 2004, dua kandidat presiden dengan latar belakang militer, yakni Susilo Bambang Yudhoyono dan Wiranto



Peta 10. Sulawesi Tengah (2)

meraiah urutan I dan II di Poso, Morowali, dan Tojo Una-una. Hal yang sama juga kembali terjadi dalam pemilihan presiden tahap II September 2004 yang memenangkan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla. Ada semacam kerinduan di kalangan pemilih untuk menjatuhkan pilihan kepada kedua calon itu, dengan menganggap bahwa presiden dari latar belakang militer lebih memberikan jaminan rasa aman.

Kecenderungan memilih pemimpin pemerintahan dengan latar belakang aparat keamanan ini juga sudah mulai mencuat dalam pemilihan kepala daerah (pilkada) Poso pada pertengahan tahun 2005. Bursa kandidat Bupati Poso pasca-Muin Pusadan dipenuhi kandidat berlatar belakang “hijau” dan “cokelat”. Salah satu nama yang disebut-sebut adalah Letkol Purnawirawan (polisi) Luther Manganti, bekas Kapolres Toli-Toli 1993-1997 dan bekas anggota DPRD Tingkat I Sulteng periode 1999–2004. Nama lain adalah Letnan Kolonel Dede K Atmawijaya, bekas Dandim 1307 Poso dan Kepala Staf Korem 132 Tadulako. Nama lain adalah Letkol (Purnawirawan) polisi Piet Inkiwang dan Letnan Kolonel (Purnawirawan) Rudolf Rukka, bekas Bupati Maluku Tengah yang disebut-sebut dicalonkan oleh Partai Patriot Pancasila.

### *Kesimpulan*

Reformasi sebagai pintu masuk untuk mengendalikan aparat keamanan agar berada di bawah kontrol pemerintahan sipil ternyata tidak berjalan mulus. Transisi yang berlangsung cepat ditandai dengan ketegangan hubungan antara pemerintahan sipil dengan aparat keamanan, baik karena ketidaksiapan secara institusional, maupun tarik-menarik kepentingan di antara elit politik dan elit aparat keamanan.

Salah satu hasil yang mengecewakan dari reformasi adalah kegagalan pemerintah menciptakan rasa aman di tengah warga. Aparat keamanan Indonesia yang di masa Orde Baru begitu solid dan kuat seperti kehilangan daya untuk menciptakan tertib sosial sesuai tugas dan fungsinya yang sah. Kekerasan regional seperti di Poso merupakan salah satu contoh.

Bahkan, kekerasan dengan dalih konflik etno-religius itu justru memberikan tempat bagi aparat keamanan untuk memulihkan citra dan privilesenya yang merosot tajam sejak Reformasi 1998. Pertama, kekerasan di Poso telah menelurkan

kehadiran aparat keamanan secara signifikan di wilayah ini. Pengerahan dan penambahan pasukan organik, serta pemekaran komando teritorial atau institusi keamanan setingkat justru membuktikan bahwa aparat keamanan berhasil mendiktekan pemerintahan sipil untuk tunduk kepada kepentingan-kepentingan institusional mereka. Itu artinya, kekerasan Poso memberikan dampak yang menguntungkan bagi aparat keamanan secara politik.

Kedua, tidak saja secara institusional, tetapi kepentingan-kepentingan personal aparat keamanan juga diuntungkan dengan kekerasan yang berlarut-larut di Poso. Baik bertalian dengan karier, akses terhadap kegiatan ekonomi, dan posisi-posisi politik pemerintahan.

\*\*\*

# Kriminalitas dan Ekonomi Politik Keamanan di Lombok

John M. MacDougall

Setelah beberapa tahun, perangkat-perangkat pokok yang diperlukan oleh Pulau Lombok untuk menata kembali komunitasnya bisa dilihat dari milisi anti-kriminalnya. Sejak tahun 1998, pamswakarsa atau kelompok-kelompok keamanan setempat menyerap sekitar 25% pria dewasa Lombok untuk tujuan memburu para pencuri di pulau itu. Dipimpin oleh pemuka pulau yang paling dijunjung tinggi dan pemimpin agama Islam, pamswakarsa mencanangkan perang terhadap jaringan kejahatan yang telah lama mengakar. Karena kekuatan kelompok-kelompok ini bertambah, baik para aktor daerah maupun nasional berusaha merekrut pemimpin-pemimpin milisi dan massa mereka untuk mendukung agenda politis maupun ekonomis mereka. Pada awal tahun 2000, para pemimpin pamswakarsa menyatakan bahwa mereka mempunyai 400.000 anggota yang terlatih dan lebih banyak pemilih untuk mendukung kepentingan-kepentingan politis mereka dalam pemilihan umum. Pada tahun 2003 muncul laporan bahwa calon bupati merekrut jaringan pencuri yang terorganisir sekaligus milisi antikejahatan untuk menunjukkan bahwa mereka berdampingan mendukung kandidat yang sama dalam pemilihan umum. Untuk bisa memahami mengapa, bagaimana, dan dalam keadaan apa peristiwa-peristiwa yang kontradiktif bisa terjadi, kita perlu mengerti apa yang terjadi ketika pengendalian Suharto terhadap kriminalitas dan keamanan benar-benar digerosoti oleh krisis ekonomi. Bagaimana kriminalitas bisa mengambil posisi begitu penting dalam menjabarkan kekuasaan dan otoritas di Lombok?

Lombok sudah lama terkenal dengan jaringan pencoleng tradisional yang sudah sangat mengakar. Jaringan ini berkembang menjadi semakin berkuasa terutama ketika terjadi krisis ekonomi saat barang-barang selundupan yang dikirim para buruh Sasak tiba-tiba nilainya berlipat ganda dibanding sebelumnya. Para

pencuri Lombok memeras keluarga-keluarga dengan komoditas selundupan yang mereka beli itu sehingga tercipta gelombang kejahatan yang intensitasnya belum pernah tertandingi. Kalau sebelumnya para pencuri itu menyimpan barang-barang curian itu lalu mengembalikannya kepada si pemilik dengan cara membayar tebusan, milisi antikejahatan yang dibentuk para pemuka Islam di Lombok atau oleh Tuan Guru tidak memungkinkan model tebusan barang-barang curian. Sebaliknya, milisi yang didukung para ulama mengalihkan perhatian moral pentingnya mengembalikan barang curian dan memfokuskan pada penangkapan dan penghukuman pencuri kambuhan.

Milisi antikejahatan Lombok sekaligus telah membantu mendefinisikan kembali partisipasi politis kaum Sasak dan memberikan kontribusi pada terwujudnya vigilantisme masyarakat yang lebih luas. Untuk bisa mengetahui bagaimana kelompok-kelompok tersebut bisa berkembang begitu pesat, kita harus memfokuskan diri pada berbagai peristiwa lima tahun belakangan yang terjadi di Pulau Lombok maupun berbagai ketegangan politik maupun budaya antara kelompok agama yang saling bersaing, para bangsawan, dan desain politis rezim yang berkuasa di Lombok yang memerintah mereka. Dalam kerangka peralihan politik nasional dan kompetisi di dalam pulau Lombok sendiri, berbagai bentuk legitimasi budaya yang baru maupun lama telah berkoalisi mendefinisikan kembali presentasi pribadi melalui para pencuri dan vigilantisme Lombok pasca-pemerintahan Suharto.

### *Kriminalitas dalam kerangka kolonial*

Lombok terletak di timur Pulau Bali dan ditempati 2,4 juta penduduk. Sembilan puluh dua persen populasi etnis Sasak beragama Islam dan minoritas Hindu Bali ada 60.000 orang, dan umat Buddha Sasak ada 20.000 orang yang kebanyakan menempati Lombok Utara. Menurut sejarah, Lombok Barat berkembang lebih dekat ke Bali sementara Lombok Timur secara ekonomi dan ideologi berkembang berdasar *ukuwah Islamiyah*. Ke arah utara Lombok terkait dengan kerajaan-kerajaan Islam Bugis di Sulawesi dan ke arah timur dengan Sumbawa. Sejak pertengahan abad ke-18, dua bangsawan Bali menguasai Lombok sampai kelompok persaudaraan Lombok melawan kolonisasi Bali pada tahun 1891. Meskipun orang-orang Bali bisa meredam pemberontakan itu, namun

persaudaraan Muslim meminta Belanda membantu mereka dalam pemberontakan itu. Setelah berhasil mengalahkan Bali, pada tahun 1894 Belanda mengambil alih kekuasaan di Lombok. Namun, protes keras terhadap hukum perpajakan Belanda mengacaukan para penguasa kolonial sampai akhirnya Jepang menduduki Indonesia pada tahun 1942.

Belanda memperkenalkan bentuk-bentuk kekuasaan tidak langsung yang mendiskriminasi orang-orang Islam kebanyakan dan membawa zaman keemasan bagi kaum bangsawan sehingga mereka bertentangan dengan para pemimpin yang antipenjajah. Akibatnya, para penguasa kolonial memenjarakan para guru Muslim dan menangkapi para pengikut mereka sementara mereka juga merehabilitasi para bangsawan Sasak dan mendudukkan mereka pada posisi kepala kabupaten jajahan. Sebagai bupati dan pegawai kolonial, para bangsawan Sasak mengkaliberkan kembali mahar perkawinan para putri mereka (*aji krama*) berdasarkan aturan yang mereka pegang di zaman kejayaan mereka. Sementara itu, para anak gadis ulama Muslim tidak punya akses ke sekolah-sekolah atau fasilitas kolonial.

Dukungan Belanda atas legitimasi zaman kejayaan itu membantu pelaksanaan administrasi penarikan pajak oleh penjajah melalui bangsawan Sasak, namun dengan demikian memberdayakan masa lalu dengan masa kini, juga berperan besar dalam pemberontakan petani yang berkobar-kobar yang ditujukan terhadap para bangsawan. Dibanding pemberontakan yang dilakukan umat Islam terhadap penguasa Bali, pemberontakan yang berapi-api yang dilakukan di awal abad dua puluh ditujukan untuk mengklaim kejayaan yang sama Kerajaan Selaparang yang oleh para penguasa kolonial para bangsawannya digunakan untuk melegitimasi birokrasi. Ironisnya, para penguasa kolonial kemudian memaksakan untuk mengeluarkan undang-undang antipelanggaran tema-tema zaman kejayaan untuk melawan kekuasaan Belanda di seluruh tanah itu.

Sementara para pemimpin Islam dihukum dan diawasi oleh Belanda, maka pada zaman penjajahan Jepang di Indonesia (1942-1945), para pemimpin Islam Lombok dimanfaatkan oleh kepemimpinan Jepang untuk mengajari unit-unit gerilyawan Muslim di seluruh negeri untuk melawan segala bentuk kekuatan asing. Banyak calon pemimpin politis dan keagamaan Lombok menjalani *training* ini. Seorang intelektual Arab-Indonesia, Saleh Sungkar, adalah salah satu tokohnya. Ketua organisasi Islam paling penting di Lombok, (Persatuan Umat Islam

Lombok, PUIL), selama penjajahan Jepang, merupakan pembaharu yang penting.<sup>1</sup> Dia mengubah partai Islam lokal yang paling besar, Masyumi, yang dia pimpin, menjadi organisasi yang menerima orang-orang biasa dan juga bangsawan. Setelah tahun-tahun favoritisme pemerintahan Belanda, para bangsawan Sasak khawatir reformasi yang dilakukan Sungkar akan mengancam posisi istimewa mereka. Berkat kebijakan Sungkar yang populis, banyak bangsawan Lombok (*mamiek*) meninggalkan Masyumi dan bergabung dengan Partai Nasional Indonesia (PNI) ketika mereka merasakan kedekatan dengan militer dan para aristokrat Bali yang kaya raya.<sup>2</sup>

Saleh Sungkar menjadi wakil Masyumi di DPRD Lombok ketika dia secara misterius dibunuh pada tahun 1952. Pada waktu itu, dia adalah ketua DPRD Lombok. Setelah dia meninggal, beberapa tokoh pembaharu Lombok bergabung dengan Partai Komunis Indonesia, PKI cabang Lombok. Muhammed Ba'asyir, anggota partai Masyumi di bawah kepemimpinan Sungkar, yang sangat berpengaruh, menjadi tokoh PKI yang paling berpengaruh juga.<sup>3</sup> Menepis anggapan umum bahwa PKI adalah partai yang ateis, para pemimpin Islam Lombok yang modernis bergabung dengan PKI untuk menunjukkan kepada para bangsawan Sasak yang menentang rencana-rencana Masyumi mereformasi distribusi beras di pulau tersebut. Pada bulan November 1965, kelompok-kelompok pemuda Islam di Lombok, didukung oleh militer, mulai membantai paling tidak 11.000 penduduk Sasak yang komunis atas keterlibatan mereka dalam program-program pembaharuan pertanian dan kesejahteraan sosial yang dilakukan PKI pada tahun 1960-an.

---

<sup>1</sup> *Satu abad Kota Selong* 1998. Para pemimpin keagamaan paling terkemuka di Lombok juga mendirikan pesantren penting selama periode itu. Pesantren terbesar di Lombok adalah Nahdlatul Wathan di Pancor, Selong, Lombok Timur. Yang lain adalah Nurul Yakin di Praya yang didirikan oleh Tuan Guru Makmun pada tahun 1931, Darul Qur'an di Bengkel yang didirikan pada tahun 1940 oleh Tuan Guru Haji Hambali, dan Assyidiyah di Gunung Sari yang didirikan oleh TGII Jafar.

<sup>2</sup> Untuk pandangan yang lebih komparatif mengenai para elit pascakolonial di Lombok dan Kalimantan, lihat Magenda (1991).

<sup>3</sup> Muhammed Ba'asyir marah karena pembunuhan politis terhadap Saleh Sungkar, yang menjadi ketua parlemen setempat bagi Masyumi pada waktu itu. Sebagai protes terhadap kematian Sungkar, Ba'asyir meninggalkan Masyumi dan membentuk PKI (Sairul S. Lubis 1962).



### *Orde Baru*

Begitu pembunuhan-pembunuhan selesai, Golkar sebagai kendaraan politik Suharto berusaha keras bekerja sama dengan para ulama dan pemimpin masyarakat Lombok. Secara historis mereka memiliki keterikatan yang kuat pada partai politik yang besar, Nahdlatul Ulama dan Masyumi. Namun, dalam pemilihan umum tahun 1971 salah satu Tuan Guru paling penting di Lombok memihak Golkar, dan dilaporkan sebagai rasa terima kasihnya kepada Suharto atas perannya membasmi PKI. Sebagai imbalan, pihak militer dan pejabat pemerintah lainnya membantu Tuan Guru dalam rangka berdakwah di tanah tinggi yang tradisional di Lombok Utara. Target utama dakwah ini adalah komunitas Wetu Telu di Lombok Utara. Wetu Telu sangat membahayakan kampanye Islam karena ritualisme mereka yang unik, merupakan kombinasi ritualisme Sasak dan para kiai Islam yang kontra reformis. Bersama dengan para anggota komando militer setempat yang bersimpati, Tuan Guru memaksa banyak desa mengganti tradisi Wetu Telu dengan ritual Islam yang lebih kolot.<sup>4</sup>

Dua dari juru dakwah yang paling berpengaruh adalah Tuan Guru Haji (TGH) Mutawalli dari Jeroaru, Lombok Timur, dan Tuan Guru Haji Zainuddin Abdul Madjid dari Pancor, Lombok Timur, pendiri lembaga keagamaan Lombok yang paling besar, Nahdlatul Wathan (NW). TGH Abdul Madjid menciptakan jaringan yang sangat mengesankan, lembaga pendidikan seperti madrasah, pesantren, sementara TGH Mutawalli bertanggung jawab akan penyesuaian program-program di wilayah Lombok Barat Laut. Selain perannya dalam pengembangan lembaga pendidikan, TGH Abdul Madjid juga melancarkan serangan terhadap minoritas Cina di Lombok Timur pada tahun 1965-1966 (baca Fathurahman Zakaria 2001). Peran TGH Abdul Madjid dalam menumpas komunis dan para pedagang Cina di Lombok Timur menarik perhatian militer Suharto yang kemudian memintanya menggalang dukungan bagi Golkar di kalangan para kiai untuk

---

<sup>4</sup> Misalnya, di Tanjung, sebuah kecamatan di Lombok Barat yang secara historis bersekutu dengan pasukan Bali, para perwira militer lokal bekerja sama dengan Tuan Guru Lombok Timur untuk menghancurkan tempat-tempat suci dan altar-altar pemujaan nenek moyang sebagai bagian dari upaya lebih luas untuk tidak memberi hati pada orang-orang Muslim agar tidak menjalankan ritual-ritual non-Islami. Sampai akhir tahun 1974, para serdadu dari komando militer Tanjung memaksa orang-orang desa untuk berbaris di lapangan sepak bola desa untuk menyatakan kesetiaan mereka pada nabi dan kitab suci agama mereka atau dianggap kafir atau komunis kriminal.

mendukung pemilihan umum tahun 1971. TGH Abdul Madjid menyetujui tawaran itu dan dia terus menjadi manajer kampanye Golkar di Lombok Timur untuk pemilihan anggota DPR tahun 1971 dan 1977. Golkar memenangkan mayoritas dalam kedua pemilihan umum di Lombok tersebut dan TGH Abdul Madjid pun mewakili Provinsi Nusa Tenggara Barat di MPR. Tetapi pada tahun 1982, ketika banyak pemimpin Muslim tidak suka lagi pada kebijakan politik pemerintahan Suharto, TGH Abdul Madjid mengumumkan bahwa ia membebaskan para pengikut Nahdlatul Wathan untuk menetapkan partai pilihan mereka sendiri.<sup>5</sup> Akibatnya, para pengikutnya ditangkapi atau diancam. Bantuan pemerintah untuk sekolah-sekolah NW pun dihentikan (Muhammad Nasjhidin Badri 2001:23-5). Pada umumnya karena tekanan dari pihak militer, Abdul Madjid dipaksa kembali ke Golkar sebelum pemilihan umum tahun 1987 dan tetap menjadi pendukung hingga meninggalnya pada bulan Oktober 1997.

Nahdlatul Wathan berkembang dan menjadi semakin kuat dibanding sebelumnya di bawah pengawasan Abdul Madjid sekitar tahun 1990-an. Namun ketika dia meninggal dunia pada tahun 1997, sebuah konflik mencuat di antara kedua putrinya yang memperebutkan siapa yang akan menggantikannya, baik sebagai ketua NW maupun sebagai pemain inti dalam dinamika politik Lombok Timur. Kurang dari setahun sesudahnya, Suharto mengundurkan diri. Akhirnya, Orde Baru dan kematian TGH Abdul Madjid meninggalkan Lombok Timur tanpa kepemimpinan yang telah mengendalikan lembaga mereka selama lebih dari 40 tahun. Segera sesudah kematian ayah mereka, kedua putri Abdul Madjid mengorganisir kelompok milisi untuk memperebutkan kepemimpinan legitim Nahdlatul Wathan. Para pemimpin lain mencari keuntungan dari situasi Lombok tersebut. Guru Ukit dan TGH Sibaway, putranya juru dakwah yang disebut sebelumnya, TGH Mutawalli, bangkit dari keadaan itu dan membentuk Amphibi, sebuah milisi antikejahatan yang kemudian menjadi kekuatan kelompok vigilantes yang paling penting dan besar di Lombok.

---

<sup>5</sup> Ia menyebut pilihan itu "ban-bin-bun", yang berarti banteng (simbol Partai Demokrasi Indonesia), bintang (simbol Partai Persatuan Pembangunan), dan bunut (kata Sasak yang berarti pohon beringin, simbol Golkar).

### *Mendesaknya satgas-satgas berbasis komunitas*

Dengan hancurnya rezim Suharto, tuntutan daciah akan kekuasaan dan keamanan mendorong orang untuk lebih melihat ke dalam, dan kembali ke masyarakat sendiri, sementara ketakutan akan para provokator “siluman” tingkat nasional yang mungkin beraksi semakin mendorong bermunculannya satgas-satgas lokal di Lombok. Milisi sipil Indonesia bukanlah fenomena yang sama sekali baru. Pada tahun 1997, angkatan bersenjata menambah sumber kekuatan sipil pendukung yang sudah begitu banyak dengan badan kepolisian dari rakyat sipil yang dinamai pamswakarsa.<sup>6</sup>

Setelah Suharto turun, banyak pemerintah provinsi melihat pembentukan pamswakarsa lokal sebagai sistem keamanan akar rumput yang mampu menggantikan gaya kemiliteran Suharto yang *top-down* dan otoriter.<sup>7</sup> Reformis Lombok dan para pemimpin yang konservatif menyambut baik pamswakarsa sebagai bentuk baru dari kekuatan rakyat yang mampu menangani berbagai urusan keamanan. Pamswakarsa diinterpretasikan sebagai inisiatif produk jadi otonomi daerah dan bentuk satgas moral quasi-Islamis ketika warga negara bebas memaksakan sanksi-sanksi moral pada komunitas-komunitas yang sarat dengan berbagai kejahatan.<sup>8</sup>

### *Perekonomian maling di Lombok masa kini*

Kebanyakan orang Lombok sangat senang terhadap kelompok keamanan lokal karena gelombang kejahatan yang berkaitan dengan krisis yang melanda komunitas pedesaan dan wilayah terpencil Lombok pada tahun 1998 dan 1999. Krisis moneter telah membuat para petani Lombok terjerembab. Para petani Lombok yang paling miskin sangat bergantung pada upah buruh, dan bukannya pada hasil panen

---

<sup>6</sup> Awaloedin Djamin 2002:2. Meskipun istilah itu populer baru sesudah legislasi 1997, ia pertama kali disebut-sebut oleh Wapang Kopkamtib, Jenderal Widjojo Sujono, ketika ia mengajukan agar suatu pasukan keamanan sipil yang bersifat swadana dan swadaya didorong untuk memberikan keamanan di lingkungan pemukiman dan lingkungan kerja. Kepolisian Republik Indonesia (Polri), Jakarta, Amanat Kapolri, 1-7-1979.

<sup>7</sup> UU Otonomi Daerah No. 22/1999 memuat acuan-acuan yang kabur mengenai otonomi lebih besar dari pemerintah desa dalam pengelolaan keamanan masyarakat.

<sup>8</sup> Berkembang juga milisi-milisi yang membela kepentingan kelompok-kelompok etnis tertentu. Orang-orang Sasak Lombok mempunyai organisasi versi mereka sendiri yang disebut Desak Datu Sasak. Meskipun mereka terutama terkenal sebagai organisasi yang siap membela tujuan apa pun yang mendatangkan uang, mereka secara reguler dilibatkan dalam demonstrasi-demonstrasi pro-Sasak dan antiorang luar. Itu paling menonjol ketika mereka memasang perintang jalan untuk menghentikan mobil-mobil bagi turis Australia sebagai protes keterlibatan militer Australia dalam pasukan penjaga perdamaian PBB di Timor Timur.

reguler, untuk menghidupi keluarga mereka. Di desa Pemenang Timur, tempat saya melakukan penelitian, lebih dari 60 % tanah pertanian dimiliki oleh para rentenir yang menjadi pemilik hasil panen sampai pinjaman dalam jumlah tertentu tersebut bisa dilunasi. Selama krisis ekonomi tidak hanya upah buruh yang tidak naik-naik, namun kebutuhan memenuhi biaya hidup sehari-hari membuat para petani tidak mungkin mengambil-alih kepemilikan properti mereka dari para rentenir itu. Selain itu, krisis juga membawa inflasi yang menurunkan nilai rupiah dan uang yang dikirim oleh para pekerja Lombok di Malaysia dan Saudi Arabia berlipat kali dibanding nilai sebelumnya.<sup>9</sup> Sebagai contoh, jumlah pekerja keluar negeri yang resmi yang dikirim oleh Depnaker Nusa Tenggara Barat (NTB) dua kali lebih banyak, semula 10.264 orang pada tahun 1997-1998 menjadi 20.893 orang pada tahun-tahun krisis, yaitu tahun 1998-1999, dan kebanyakan pergi ke Malaysia, tujuan yang bisa dicapai dengan biaya paling murah oleh para pekerja Indonesia. Mayoritas tenaga kerja NTB yang dikirim ke luar negeri selama tahun-tahun tersebut sangat rendah tingkat pendidikannya, tenaga kerja tanpa keahlian dari pedesaan Lombok dan Sumbawa. Pada tahun 1997-1998 jumlah uang yang dikirim ke rumah totalnya Rp 37.122.960.000. Pada tahun 1998-1999 dengan jumlah tenaga kerja dua kali lebih banyak, Rp 243.586.395.107 dikirim pulang. Secara umum karena pembelanjaan yang selalu berkaitan dengan upah yang mereka terima, para penjahat tidak sekedar mencuri ternak tapi juga mengambil berbagai perangkat berharga seperti televisi dan sepeda motor yang dibeli oleh para TKI begitu mereka pulang kampung.<sup>10</sup> Menurut salah satu anggota milisi Amphibi, para pencuri Lombok menjadi semakin *nyolongan* sehingga, setelah mendata barang-barang berharga dari suatu rumah, si pencuri pergi meninggalkan pemilik rumah yang televisinya masih hitam-putih sebuah pesan "Beli TV berwarna dong, nanti aku balik lagi deh, untuk mencurinya!" Meskipun pamswakarsa Lombok kemudian mengembangkan kerja sama dengan pihak militer, organisasi mereka mulai dari fokus utama yaitu keamanan umum (dan bukan penanganan moral para pencuri) sebagai pokok tugas kesatgasan mereka.

---

<sup>9</sup> Angka-angka yang dilepaskan oleh Kantor Departemen Tenaga Kerja Provinsi Nusa Tenggara Barat di Mataram, Lombok.

<sup>10</sup> Harga sepeda motor dan pesawat televisi baru mengalami inflasi jauh sesudah harga kebutuhan pokok sehari-hari atau sembako (sembilan bahan pokok, yang meliputi beras, gula, dan minyak goreng). Itu adalah salah satu alasan mengapa penerima uang kiriman membeli TV dan sepeda motor.

Munculnya milisi antikejahatan di Lombok sangat tidak biasa karena Lombok terkenal selama ini melestarikan kelompok besar penjahat yang bahkan dianggap tersohor, dan secara populer dikagumi. Di tiap kabupaten di Lombok selalu ada desa yang tidak sekadar memperlakukan dengan penuh respek tapi juga memberi mereka kedudukan tertentu sesuai dengan apa yang telah mereka capai. Di Lombok Utara, misalnya, para pencuri Bon Jeruk terkenal karena penyerangan mereka yang selalu mendadak dan canggih pada masyarakat lawan. Seorang pemimpin Sasak di desa Pamenang, Lombok Barat, bernama Amaq Nursih, melukiskan pada saya bagaimana, setelah sekelompok pria dari desa tetangga berhasil membunuh penjahat yang berusaha merampok mereka, keluarga pencuri itu dari Bon Jeruk datang untuk merawat jenazahnya.

Mereka memperlakukan jenazah laki-laki, seorang penjahat, seperti jenazah seorang pahlawan yang baru pulang dari peperangan. Kalau kita berhasil menangkap atau membunuh pencuri dari Bon Jeruk, kita harus siap menerima akibatnya. Kalau seorang laki-laki Bon Jeruk terbunuh di desa Anda, keluarganya akan memburu sampai Anda ataupun salah satu kerabat Anda mati di tangan mereka.

Pada bulan Januari 1998, selama puncak gelombang kejahatan itu, banyak anggota geng pemuda Mataram, dengan berapi-api dan penuh kekaguman menceritakan tokoh pencuri favorit mereka yang telah bertindak begitu *wanen* (berani, tak tertandingi) menecat mobil yang penuh turis kaya dengan tangan kosong.

Meskipun di masa Orde Baru polisi telah lama dan berani melakukan kampanye antikejahatan dan jaringannya, pencurian di Lombok selalu saja berlanjut. Hal ini terutama karena di masa pemerintahan Suharto tahun-tahun penuh pengangguran berlalu dan penerimaan kiriman gaji para TKI dari luar negeri membawa kesejahteraan dan melenyapkan kemiskinan dengan mendadak dan tidak merata di wilayah-wilayah miskin di Lombok Tengah dan Timur. Bagi para lelaki Lombok yang menganggur, banyak pilihan bisa diambil. Mereka yang punya aset kekayaan keluarga yang cukup bisa membayar pinjaman sementara untuk biaya 'keberangkatan' mereka sebagai TKI-TKW di Malaysia. Bagi mereka (sekitar 100.000 dari 2.4 juta penduduk Lombok) masa depan bekerja di luar negeri relatif cerah. Sayangnya kebanyakan laki-laki Lombok tidak mempunyai aset

tersebut, mereka terpaksa memilih kerja paruh waktu sebagai buruh atau jadi penjahat.

Banyak laki-laki Lombok yang tidak mau menjadi penjahat bergabung menjadi pamswakarsa yang menawarkan maskulinitas dan simbol keberanian yang dimiliki para penjahat terkenal yang dijunjung tinggi. Kesetaraan ini membuat pamswakarsa tidak sekadar sebagai orang desa yang brutal. Sebaliknya, mereka merupakan pembela kebaikan yang gagah berani di bawah bimbingan para ulama Lombok, Tuan Guru Muslim yang membekali mereka dengan kekuatan mistis agar tidak terkalahkan dan semangat Islam yang memihak kebenaran moral. Mereka juga bisa menyebut diri sebagai pria yang bertanggung jawab dan ingin membersihkan Lombok dari kejahatan yang canggih. Para laki-laki lainnya memilih menjadi penjahat sebagai sarana aktualisasi diri. Mereka punya kesempatan membuktikan diri sebagai pencuri Lombok yang hebat dan mempelajari seni menyamarkan ilusi dan membebaskan diri dari penangkapan.

### *Pembalasan pencurian*

Entah mendapat respek atau tidak, para penjahat Lombok bukanlah sekadar pencuri melainkan juga orang-orang yang bisa mempraktikkan ritual yang bisa mempertahankan martabat seseorang, yaitu ketika mereka membantu melakukan ritual pencurian mempelai wanita mereka (*merariq*; merangkat). Banyak penjahat hebat juga menjadi dukun yang ampuh yang bisa mengajarkan ilmu kekebalan mereka kepada para pengikutnya. Para pencuri ulung akan diangkat sebagai “Raja Pencuri” (*Datu Maling*) dan sering dijadikan tempat konsultasi para politisi dan kalangan militer. Bicara mengenai hal-hal yang lebih praktis, hingga saat ini cara terbaik bagi seorang mempelai pria untuk menunjukkan respek pada calon keluarga mempelai wanita adalah dengan mencuri mempelai wanitanya, putri mereka, dari atap perlindungan mereka.<sup>11</sup> Hal ini tidak berarti bahwa di Lombok

---

<sup>11</sup> Saya ingin membedakan bentuk-bentuk kawin maling Sasak dari kawin lari Bali atau yang lain yang dipraktikkan di seluruh Nusantara. Di Lombok, pencurian aktual seorang pengantin perempuan dengan cermat diatur dengan keputusan-keputusan formal dan tradisional. Kenyataannya, denda yang besar dijatuhkan pada pihak pengantin lelaki jika ia mengkomunikasikan niatnya pada siapa pun yang ada di desa, dusun, atau perkumpulan mesjid (*langgar mesjid*) si gadis. Pengantin lelaki didenda karena tidak memiliki ‘keperkasaaan’ dalam pencurian itu. Jika ia merusak jendela, pagar atau properti lain mana pun yang dimiliki oleh kerabat pengantin perempuan, ia didenda.

pencurian secara budaya tidak ada sangsinya. Sebaliknya, sangatlah penting mengenal bahwa bentuk-bentuk pencurian ritual Sasak yang terdapat dalam hubungan perkawinan dan rasa kehilangan (*ketemuq*) dikaitkan dan ditangani dengan cara yang sama dengan bila mengalami kehilangan karena pencurian akibat tindak kejahatan (*memaling*). Semuanya dianggap sebagai bentuk kehilangan sebagian saja dan bukannya pencurian secara 'total'. Seperti sebuah keluarga kehilangan anak perempuan karena pencurian sebagai ritual perkawinan, atau seorang petani lungkrah karena kehilangan semangat jiwa karena suatu semangat iri hati, para korban pencurian di Lombok jarang sekali benar-benar kehilangan barang-barang mereka. Sebaliknya, para korban pencurian itu akan diberi kesempatan memperoleh kembali barang yang hilang tersebut. Mengenai pencurian mempelai wanita, mempelai pria akan membayar kembali pada keluarga yang kehilangan itu (putri mereka) dalam bentuk harga yang secara tradisi harus dibayar (*aji krama*) atau, bila perlu ada konversi dengan keluarganya, mahar sesuai agama (*aji gama*). Korban pencurian jiwa (*ketemuq*) mengidentifikasi roh melalui pengurapan rambut dan kemudian membayar tebusan kepada roh yang mencuri itu. Dengan cara yang sama korban pencurian diperbolehkan berkomunikasi dengan si pencuri, menetapkan tebusan, dan mendapatkan kembali miliknya itu dengan aman.

### *Jaringan kriminal dan tebusan*

Di Lombok, jika seorang pencuri mengambil sebuah sepeda motor, tidak berarti pemilik aslinya telah sepenuhnya kehilangan motor itu. Contohnya, seorang kawan saya dari suku Sasak, Gus Par, pada tahun 1998 di Mataram kehilangan motornya karena diambil sekelompok pencuri. Di dalam dua puluh empat jam dia menerima telepon yang menyatakan bahwa motornya dibawa pencuri dan para pencuri itu siap berunding:

Agar sepeda motorku bisa kembali aku harus bertemu di tempat yang telah ditentukan lebih dulu dan menyerahkan uang tebusan yang jumlahnya sekitar 20 % dari harga asli sepeda motor itu. Dalam waktu tidak lebih dari satu jam sepeda motorku akan dikembalikan dalam posisi persis ketika dicuri. Model tebusan ini tahun-tahun belakangan ini telah berubah. Sulit bagi para pencuri membawa sepeda motor tanpa STNK atau bukti kepemilikan lain. Setelah krisis ekonomi tahun 1997, pencurian sepeda motor di Lombok sangat merajalela

dan tanpa menghiraukan berapa pemilik akan memberi tebusan pada harta miliknya, motor-motor itu itu dikirim ke tempat lain.

Kalau sebelumnya para pencuri beroperasi di lumbung-lumbung atau sawah, setelah krisis ekonomi mereka menjarah barang-barang mewah serta sepeda motor yang disimpan di dalam rumah. Dinamika baru pencurian di Lombok pascapemerintahan Suharto menjadi semakin jelas manakala saya berbincang-bincang dengan Asep, seorang pencuri berpengalaman yang tinggal di tepi desa Perampauan, di Lombok Barat; suatu wilayah yang terkenal karena jaringan kejahatannya. Dia menjelaskan bahwa pada tahun 1998 metode ritual tebusan seperti yang digambarkan oleh Gus Par telah digantikan dengan bentuk lain yang tidak retributif dan pencurian yang berorientasi pada ekspor. Motor-motor curian tidak lagi dikembalikan kepada pemilik asli tapi diberi identitas baru dan pemilik baru. Asep menjelaskan peralihan ini setelah krisis ekonomi ketika polisi lokal memberi mereka kemudahan mengekspor motor lengkap dengan nomor mesin dan identitas baru:

Saya pernah terlibat dalam berbagai aspek pencurian. Kami akan mencuri sebuah sepeda motor, menyembunyikannya di tempat yang aman dan menunggu sampai si pemilik mengontak kami. Kalau pemilik tersebut menyepelekan kami dan tidak menghubungi kami, kami akan menggunakan penghubung kami untuk mencari pemiliknya. Kami akan mengembalikan motor tersebut setelah kami menyetujui tebusan yang sesuai. Sekarang segalanya berbeda. Kebanyakan pencuri berpengalaman bahkan tidak lagi mencuri. Mereka menjadi penadah. Kami bahkan tidak lagi menggunakan sistem tebusan. Sebaliknya, kami mempunyai prosedur tiga tahap yang memungkinkan kami memindahkan motor curian dengan lebih cepat dan bisa memberi kami uang yang lebih banyak lagi:

Tahap pertama, adalah pemetik atau seorang pencuri akan mendatangi kami membawa sebuah sepeda motor curian. Kami akan memeriksa motor itu dan memeriksa apakah harganya akan sepadan. Kalau motor itu bernilai tinggi kami akan menerimanya dan memberi pemetik itu uang sejumlah kira-kira 25-30 % dari harga *secondhand*-nya. Sekarang ini para pencuri biasanya adalah anak-anak SMA yang belum berpengalaman atau orang-orang yang kepepet, yang terpaksa mencuri motor karena butuh cepat dapat uang.



Tahap yang kedua adalah menjadi penadah atau perantara. Motor tiba di Perampauan setelah para mekanik memindahkan nomor mesin dan mengganti *body* motor serta mengecat ulang. Pada tahap ini, motor tampak bersih dan tidak bisa dikenali pabrik, nomor registrasi kendaraan, serta oleh pemilik manapun.

Tahap ketiga, yaitu penadah II, atau perantara kedua. Semua bermula ketika motor benar-benar sudah beres. Pada tahap ini, polisi terlibat. Pihak militer dulu terlibat dalam sindikat seperti ini namun sekarang ditangani oleh polisi ketika mereka menjadi lebih kuat pada tahun 1999.<sup>12</sup> Pada fase itu, mereka membuat sebuah nomor mesin baru sehingga sulit dibedakan dari nomor asli keluaran pabriknya. Mereka kemudian mendistribusikan sepeda motor itu ke daerah-daerah lain dan mengeluarkan surat-surat sepeda motor baru. Tidak seorang pun tahu bahwa sepeda motor itu berasal dari Lombok. Pada titik ini kami tidak mempunyai hubungan dengan sepeda motor itu. Ini sepenuhnya ada di tangan para penjual sepeda fase berikutnya.

Pada tahun 1998 muncul sebuah kejahatan baru untuk menanggapi kebutuhan para pemilik sepeda motor yang ingin sekali mendapatkan kembali sepeda mereka melewati metode tebusan. Asep menyebut kejahatan baru itu “dangdut”, mengikuti *genre* musik pop Indonesia yang populer di Lombok pada waktu itu.

Dangdut itu sederhana. Anda lihat, meskipun kami sudah menghapus nomor mesin sepeda motor itu dan kadang-kadang bahkan mengetok nomor baru untuk menggantikannya, kami masih menerima permintaan tebusan dari pemilik aslinya untuk mengembalikan sepeda motor itu. Ketika kami sadar bahwa kami bisa mendapatkan uang dari harapan seperti itu, kami merencanakan sebuah skema penipuan, meskipun sepeda motor aslinya sudah dikirim ke luar pulau, kami masih akan menyimpan nomor mesin aslinya dan membuat sebuah tiruan logam dari koin 100 rupiah lama. Ketika permintaan untuk sepeda motor tertentu masuk, kami tinggal mengeluarkan gesekan nomor mesin dan memaksa mereka menyerahkan uangnya. Kadang-kadang mereka membutuhkan pelat nomor itu sebagai bukti sebelum mereka menyerahkan uangnya jadi itu pun kami simpan juga. Kami biasanya meminta tebusan sampai Rp 4 juta untuk sepeda motor

---

<sup>12</sup> Pada bulan April 1999 polisi secara resmi dipisahkan dari militer, yang menjadikan polisi sebuah institusi keamanan nasional yang independen tetapi sangat kekurangan staf maupun dana (lihat ICG 2001a).

yang masih bagus. Orang-orang membayar tebusan itu, tetapi sepeda motor mereka bahkan tidak dapat dilacak sampai ke surat-surat registrasi mereka sama sekali.

Penggunaan skema-skema penipuan tebusan seperti “dangdut” memaksa orang-orang di Lombok untuk mengambil tindakan retributif secepatnya. Karena tidak mampu mendapatkan kembali sepeda motor mereka, orang-orang Sasak yang menjadi korban pencurian mengajukan permintaan ke polisi. Sekalipun korban membayar “ongkos operasional” atau sogokan, polisi tidak mampu mengembalikan barang curian itu pada pemilik mereka. orang-orang desa menjadi curiga. Sejak awal Juli 1997 orang-orang desa yang mencurigai keterlibatan polisi dalam pencurian lokal membakar habis kantor polisi di Janapria, Lombok Timur. Ketika krisis ekonomi menghantam pada tahun 1998, tuduhan-tuduhan tentang keterlibatan polisi dalam kejahatan memuncak dan usaha-usaha lokal untuk memerangi kejahatan itu menjadi semakin intensif.

*Bujak: eks-penjahat yang melacak penjahat*

Di puncak gelombang kejahatan pada akhir tahun 1998 dan awal 1999, laporan-laporan tentang milisi keamanan sipil baru yang berbasis komunitas, pamswakarsa, didirikan di seantero Lombok. Di Jakarta Jenderal Wiranto memobilisasi pamswakarsa untuk melindungi Sidang Istimewa MPR dalam November 1998. Sebelum sidang MPR di Jakarta, hampir semua dari Tuan Guru terkenal dari Lombok berkumpul di depan kantor gubernur bersama komandan militer untuk Indonesia Timur, Jenderal Adam Damiri, dan gubernur baru Lombok, Harun Al' Rasyid untuk menunjukkan dukungan mereka bagi *event* tersebut dan Presiden Habibie (*Lombok Post* 5-11-1998). Dua bulan kemudian kelompok-kelompok anti-kejahatan Lombok disebut pamswakarsa.

Pamswakarsa Lombok pertama yang mengawali perang terhadap kejahatan adalah Pemburu Jejak atau Bujak, yang secara harafiah berarti pelacak dalam bahasa Indonesia.<sup>13</sup> Karena Bujak terdiri dari campuran eks-penjahat dan preman-

---

<sup>13</sup> Sejak awal 1994, angkatan kepolisian Lombok mempekerjakan para eks-narapidana paling terkenal dari Lombok Tengah untuk membentuk Bujak. Pada waktu itu Bujak bukanlah lembaga keamanan berbasis komunitas, melainkan sebuah kelompok pemburu hadiah yang membantu melacak barang-barang curian.

preman jalanan, mereka mampu bekerja lewat kontak-kontak di jaringan-jaringan kejahatan untuk melakukan intervensi dalam pengaturan-pengaturan tebusan. Bujak menjadi perantara dalam hubungan pencuri-korban dan seringkali berhasil menurunkan ongkos tebusan dengan selisih lumayan besar. Pada waktu itu Bujak banyak mendapatkan pujian karena kemampuannya untuk melindungi komunitas-komunitas klien dari 'pencurian total' (dengan kata lain, pencurian tanpa tebusan).

Penting dicatat bahwa operasi-operasi Bujak difokuskan pada pengembalian barang-barang curian dan penawaran uang tebusan dan bukan pada penjahatnya sendiri. Meskipun begitu, jika Bujak menangkap basah seorang penjahat yang sedang beraksi, ia sering dibunuh saat itu juga. Tidak membunuh atau setidaknya tidaknya menangkap penjahat itu berarti mengakui keterlibatan dengan kejahatan itu, dan risiko ini tidak bisa ditanggung oleh para bekas pencuri anggota Bujak.

Menurut banyak pemuda Sasak, istilah pamswakarsa itu kedengaran terlalu Jakarta sehingga tidak mengakar di Lombok. Sungguh, mereka memandang kemunculan Bujak sebagai hasil dari kewajiban-kewajiban ritual yang terabaikan dan menunjuk pada peranan kaum bangsawan Lombok Tengah dalam aktivitas-aktivitas Bujak sebagai bagian dari alasan kematian maling-maling bangsawan Lombok (Datuk Maling) belum lama ini. Sebagaimana dijelaskan oleh seorang bangsawan muda dan preman Mataram:

Orang-orang tua dari keluarga saya mendukung Bujak dengan senjata lama mereka. Setiap tahun pusaka ritual nenek moyang kami harus dimandikan dengan lembu korban. Para bangsawan mengabaikan tradisi ini dan, akibatnya, senjata kami mulai menuntur darah manusia. Banyak anggota bangsawan Bujak membawa senjata pusaka nenek moyang kami setiap ronda malam karena alasan ini. Ketika seorang penjahat tertangkap basah tengah mencuri, senjata sakti itu terbang keluar sendiri dari sarung mereka. Mereka menemukan korban mereka dan membunuhnya tanpa keterlibatan manusia. Senjata-senjata itu memaksa Bujak untuk kembali beraksi, bukan memaksakan kejahatan.

Perang Bujak terhadap kejahatan mengilhami pemuda-pemuda dan kelompok-kelompok masyarakat di scantero pulau untuk main hakim sendiri. Meskipun begitu, bagi anak-anak muda yang mengagumi banyaknya pencuri yang dibunuh oleh patroli-patroli Bujak, sulit untuk menerima pembunuhan Bujak terhadap pencuri-pencuri tua Lombok Tengah yang dihormati. Terlepas dari kesuksesan

mereka dalam mengembalikan barang-barang curian, reputasi preman Bujak ikut memberikan sumbangan bagi kemerosotan yang mantap dalam dukungan publik bagi organisasi tersebut. Mulai Agustus 1998 Bujak terpaksa menerima supremasi moral milisi lain, Amphibi, yang berbasis di pedalaman Lombok Timur yang didominasi orang Islam.

### *Bujak dan Amphibi*

Pada awal tahun 1999 Bujak mendapatkan sorotan tajam. Organisasi itu tidak hanya terdiri dari mantan-mantan penjahat, tetapi juga digosipkan sebagai terlibat dalam kejahatan-kejahatan melawan masyarakat yang tidak bergabung dengan jajaran mereka atau membayar kewajiban mereka. Bujak mendistribusikan stiker-stiker di antara para kliennya dan, menurut beberapa penduduk Lombok Tengah pada tahun 1999, rumah yang tidak ditemeli stiker berarti sasaran empuk bagi para pencuri yang berteman dengan Bujak. Meskipun kebangkitan Bujak adalah berkat keterlibatan kriminal jajaran kepolisian Lombok dalam gelombang kejahatan yang tak henti-hentinya, kurangnya kepemimpinan moral Bujak mengilhami pembentukan apa yang kemudian disebut sebagai salah satu milisi terbesar Indonesia, Amphibi.

Amphibi dibentuk di kota kecil Jeroaru, Lombok Timur. Para pemimpinnya adalah kedua anak lelaki perintis dakwah terkenal masa 1970-an, TGH Mutawalli. Seperti ayah mereka, kedua bersaudara itu dikabarkan memiliki kesaktian tertentu. Pada Agustus 1999 Amphibi menjadi panji baru bagi pasukan moral bagi ribuan remaja Islam Lombok Timur. Daya tarik Amphibi yang muncul mendadak itu antara lain berkat kebangkitan kembali politik Islam dan milisi-milisi Islam di tingkat nasional. Seperti kelompok-kelompok militan Islam yang lain di seantero negeri ini, pembentukannya konon adalah akibat kelemahan moral dan keterlibatan kriminal polisi dalam bisnis-bisnis dan konflik-konflik amoral. Tetapi selain itu, kematian pemimpin keagamaan senior dan pendiri Nahdlatul Wathan, TGH Abdul Madjid, hanya ikut menyumbang pada kemunculan Amphibi dan tuntutan akan kepemimpinan karismatik baru. Misalnya, anak-anak perempuan Abdul Madjid sendiri membagi Nahdlatul Wathan menjadi dua kubu yang terpisah karena mereka berebutan kepemimpinan tunggal organisasi itu dan membentuk dua milisi tersendiri untuk membela kepentingan-kepentingan mereka. Efek-efek

gabungan dari pemisahan polisi dari militer, kematian TGH Maulana Sheik dan jatuhnya Orde Baru memberikan ruang bagi bentuk-bentuk baru legitimasi keagamaan di Lombok pasca-Orde Baru.

Pada awal tahun 1999, anak-anak perempuan TGH Abdul Madjid yang saling berseteru itu merangkul bentuk-bentuk legitimasi mesianik maupun modernis yang mengingatkan orang pada awal abad ke-20, ketika reformis Islam dan pemberontakan-pemberontakan mesianik berkembang secara saling berdampingan. Rahun, anak yang lebih tua dan bersikap modernis, menggusur adiknya, Raihanun, dari markas besar Nahdlatul Wathan. Sebagai respons terhadap penggusuran itu, Raihanun pindah ke desa pegunungan Anjani, yang dulu menjadi markas gerakan-gerakan mesianik awal abad ke-20. Sementara itu, Rahun tetap di Pancor, pusat ayahnya yang ortodoks, dan menyaksikan para pengikutnya sedikit demi sedikit bergeser untuk mengikuti saudaranya yang karismatik di Anjani, ketika, konon, penampilan wajahnya (*leharomah*) ayah Rauhanun menunjukkan dukungan *post-mortem* untuk anak perempuannya yang mesianik dan sering menampakkan diri selama doa-doa Jumat di mesjid. Kurang dari enam bulan setelah pengusiran Rauhanun, kedua bersaudari itu saling mengerahkan milisi secara besar-besaran.

Amphibi, pamswakarsa terbesar Lombok, memiliki bentuk karisma keagamaan serupa. Para pemimpin Amphibi, dua bersaudara TGH Sibaway dan Guru Ukit, memadukan mistikisme kuno Sasak dengan modernisme yang moralistis. TGH Sibaway memimpin pesantren miliknya sendiri di Jeroaru, Lombok Timur, dan dihormati karena kemampuannya memikat preman-preman muda ke pelukan Islam. Sikapnya yang condong pada mistikisme Islam yang lebih idiomatik mengingatkan orang pada ayahnya, yang menggunakan idiom-idiom dan mitologi lokal untuk membujuk Wetu Telu agar memeluk Islam ortodoks selama misi-misi dakwah yang didukung militer di akhir 1960-an dan 1970-an.<sup>14</sup> Anak lelaki TGH Mutawalli yang lain, Guru Ukit, tidak begitu ortodoks dalam praktik-praktiknya. Jika saudaranya terkenal karena kesalehannya, Guru Ukit diyakini mewarisi kesaktian ayahnya. Terkenal karena kebiasaannya yang suka minum dan

---

<sup>14</sup> TGH Mutawalli terkenal karena menggunakan pertunjukan kesaktian untuk membujuk Wetu Telu agar mengadopsi ritual Islam yang lebih ortodoks. Orang yang sezaman dengan pendiri Nahdlatul Wathan, TGH Zainuddin Abdul Madjid, TGH Mutawalli terkenal karena menggunakan idiom-idiom budaya untuk membujuk orang-orang Muslim tradisional agar memeluk doktrin ortodoks (lihat Cedderoth 1981).

perilakunya yang tidak konvensional, gaya hidup bebas Guru Ukit berhasil membujuk para preman Jeroaru agar bergabung dengan Amphibi.<sup>15</sup> Kedua bersaudara itu, yang masing-masing mewarisi karisma religius ayah mereka, merekrut lebih dari 100.000 anggota ke jajaran mereka hanya lima bulan setelah Amphibi secara resmi aktif pada bulan April 1999.

### *Melokalisir vigilantisme nasional*

Para pemimpin Amphibi sama sekali tidak terasing dari tren-tren keamanan dan politis kontemporer dari era pasca-Suharto dan, untuk menarik lebih banyak anggota, meniru kampanye-kampanye partai dari pemilu 1999 dengan jalan membangun “pos-pos keamanan Amphibi” dalam komunitas-komunitas yang ada di bawah pengawasannya. Dengan cat oranye cemerlang dan moto dengan tulisan Arab, pos-pos keamanan Amphibi mirip pos siskamling gaya Orde Baru maupun pos partai politik baru-baru ini. Kewaspadaan memenuhi suasana dan, entah secara politis bersikap reformis atau berorientasi pada keamanan, usaha-usaha Amphibi bagi penduduk Lombok tidak sia-sia.

Para pemimpin Amphibi juga memadukan gaya politik dengan ketenaran mereka sendiri sebagai orang-orang yang memiliki kesaktian magis (simbik), ketika mereka merancang seragam Amphibi. Selama masa pemilu 1999, para remaja Lombok sangat iri pada rompi yang dipakai oleh para anggota paramiliter partai (satgas partai) dan para juru kampanye (jurkam). Hanya paramiliter partai diizinkan mengenakan seragam itu. Ketika Amphibi memulai rekrutmen peronda malam mereka beberapa bulan sesudah pemilihan umum itu, ia mengumumkan bahwa tiap-tiap anggota pasukannya akan menerima sebuah rompi dan bahwa setiap kelompok yang terdiri dari 30 pasukan akan diberi *walkie-talkie* untuk koordinasi yang cepat di lapangan. TGH Sibaway sendiri membacakan mantra-mantra mistis pada rompi-rompi itu untuk membuat para pengawal Amphibi itu bebas dari serangan. Amphibi menjadi impian setiap anak muda. Anggota-anggotanya tidak

---

<sup>15</sup> Guru Ukit muncul dan menghilang secara misterius. Menurut salah satu kenalan dekat Guru Ukit, ia terkenal karena sering menghilang hampir secara ritualistik setelah memanjatkan doa di mesjid. Bagi banyak pengikutnya, perilaku yang luar biasa itu mengisyaratkan bahwa kesaktiannya jauh lebih besar daripada kesaktian mendiang ayahnya. Berbeda dari saudaranya, Guru Ukit berteman dengan orang-orang Bali, Cina, Kristen, dan Budhis. Guru Ukit juga membangun sebuah rumah di hutan angker Gawah Sukaroh, dan memberi anak-anaknya nama-nama roh nonIslam (aran pemalik) seperti Tambing Muter dan Sigar Penyalin.

hanya mendapatkan akses menuju otoritas moral keagamaan yang berasal dari Tuan Guru yang terkemuka itu beserta saudaranya yang sakti (Guru Ukit), tetapi mereka juga akan bisa mengenakan rompi dan berbicara melalui *walkie-talkie* seperti para anggota paramiliter partai yang mereka lihat beraksi selama kampanye 1999. Duduk bertengger di atas sepeda motor mereka atau petentengan di pos keamanan Amphibi menjadi gambaran tentang otoritas yang maskulin.

Pada bulan Juli 1999, Amphibi mulai merekrut para laki-laki menjadi pasukan pengawal aktif untuk melindungi masyarakat Lombok Timur. Sementara Bujak bergantung pada bayaran yang tinggi dari para pemilik barang curian, Amphibi sebenarnya membebani para penjaga keamanan itu Rp 120.000,00 per orang untuk kehormatan boleh mengenakan rompi Amphibi warna oranye dan memburu penjahat di dalam masyarakat mereka. Bujak bergantung pada ikatan mereka dengan para penjahat sehingga bisa mengembalikan barang yang hilang sementara Amphibi menggunakan *walkie-talkie* untuk mengkoordinasi pemburuan antikejahatan di wilayah tertentu. Bujak menggunakan senjata sakral dari keluarga bangsawan tertentu sementara para anggota Amphibi sudah dilengkapi dengan rompi yang diberi mantra yang membuat mereka ampuh. Bujak dan Amphibi pun akhirnya saling berhadapan dalam pertempuran habis-habisan.

### *Ekspansi Amphibi*

Pada tanggal 2 Agustus 1999, Amphibi dan Bujak terlibat dalam pertarungan yang besar-besaran di perbatasan antara Lombok Tengah dan Timur. "Pantai, hutan, persawahan pene, Lombok Tengah semuanya jadi penuh warna oranye ketika kami pergi bertempur dengan Bujak", kisah seorang anggota Amphibi.<sup>16</sup> Meskipun tidak ada yang menyatakan luka-luka atau mengalami hal yang fatal, para laki-laki yang hadir dalam pertarungan itu menyatakan bahwa banyak orang terbunuh dalam pertarungan habis-habisan itu.<sup>17</sup> Kemenangan Amphibi tampak nyata ketika mereka membuka beberapa pos penjagaan di sepanjang wilayah Lombok Tengah, Utara, dan Barat. Hingga bulan Desember 1999, Amphibi

---

<sup>16</sup> Wawancara dengan para pemimpin Amphibi di Jeroaru, Lombok Timur, Oktober 2002.

<sup>17</sup> Salah satu kesulitan menulis tentang konflik ini adalah bahwa sedikit sekali orang yang akan mengakui jumlah orang yang tewas. Menurut *Lombok Post* (3-8-1999) 11 orang cedera dan satu mayat dikirimkan ke Rumah Sakit Selong, tetapi anggota-anggota Amphibi menyatakan bahwa korban dalam jumlah bertruk-truk dievakuasi untuk diobati secara lokal.

telah mendaftarkan 220.000 anggota aktif, hampir 10 % dari seluruh penduduk Lombok dan 25 % dari seluruh laki-laki dewasa di Lombok Timur.<sup>18</sup> Target operasi Amphibi adalah para penyalur barang curian dan, kecuali mereka melakukan kejahatan mereka, maka mereka akan dibunuh di hadapan umum. Polisi tidak bisa berbuat apa-apa untuk mencegah Amphibi dan pamswakarsa yang menyerobot tugas mereka itu.<sup>19</sup>

Tidak seperti Bujak atau pamswakarsa lain di Lombok, Amphibi mengembangkan jaringan polisi kejahatan di pulau itu. Melalui kombinasi kewenangan religius dan metode kepolisian yang menomorsatukan penyelidikan dan “penanggulangan kejahatan”, Amphibi membuat daftar TO atau target operasional yang merupakan daftar nama-nama laki-laki yang dikumpulkan dari para pencuri yang diinterogasi ketika ditangkap Amphibi. Amphibi menggantikan sistem tebusan yang digunakan Bujak yang cenderung hanya difokuskan pada barang yang dicuri, dengan identifikasi aparat keamanan dan membasmi penjahat yang tak bermoral. Karena peralihan fokus dan prosedur ini maka mulai akhir tahun 1999, kedudukan anggota Amphibi dibedakan-bedakan. Mereka tidak lagi menjadi milisi yang longgar gerakannya tetapi dibagi-bagi menjadi sub-divisi dalam kelompok-kelompok intelijen yang disebut pelacak dan pemburu. Para pelacak mengumpulkan informasi mengenai para penjahat tertentu, aktivitas dan tempat persembunyian mereka, sementara para pemburu mengejar dan menangkap para penjahat yang sedang melarikan diri. Amphibi bersedia memberi pilihan kepada pencuri yang tertangkap. Kalau mereka berusaha lari, maka mereka akan dibunuh. Kalau seorang pencuri memilih tidak melarikan diri maka dia akan diberi kesempatan bertobat atau menobat di mesjid di Jeroaru disaksikan oleh Guru Ukit atau TGH Sibaway. Setelah mereka menobat, maka para penjahat itu akan dipaksa mengaku siapa saja nama teman-teman mereka dalam melakukan tindak kejahatan, dan dengan demikian disusunlah daftar target operasional atau TO. Setelah pentobatan mereka yang kedua para penjahat itu akan dimasukkan ke penjara Amphibi di Jeroaru. Tergantung pada jenis kejahatan mereka, dalam persidangan Amphibi, hakim TGH Sibaway akan memutuskan berapa lama mereka akan dipenjara. Setelah penyangkalan yang ketiga, bagaimanapun, penjahat

---

<sup>18</sup> Survei Sensus Nasional 1998.

<sup>19</sup> Wawancara dengan anggota-anggota Amphibi di Jeroaru, Lombok Timur, Oktober 2002.



itu akan dianggap sebagai buron dan karenanya para pemburu Amphibi akan melacak dan membunuhnya.

### *Insiden Sengkongo*

Salah satu kasus paling sensitif yang pernah terjadi adalah ketika Amphibi menggempur keluarga bangsawan Bali di sebuah desa Bali dekat Mataram. Seperti yang diceritakan oleh salah satu keponakan korban Amphibi:

Kira-kira pukul 1 siang tanggal 18 Desember 1999, 45 truk penuh dengan milisi berangkat dari Lombok Timur menuju Mataram untuk mencari dua pria Bali yang diduga menadah jaringan pencurian di pedesaan Sengkongo, Mataram. Mereka adalah, seperti kata Amphibi, termasuk TO, atau target operasional. Begitu tiba di desa itu, Amphibi menuntut laki-laki itu untuk menyerah saja. Melihat kedatangan lebih dari seribu orang bersenjata ke desanya, seorang pemain suling yang sudah tua, I Gusti Made Banjar, memukul kentongan kayu sebagai isyarat adanya bahaya komunal. Mendengar itu, pasukan Amphibi langsung membunuhnya dengan luka yang mengerikan. Setelah melemparkan tubuh I Gusti Made Banjar yang tercabik-cabik di jalanan Sengkongo, Amphibi berteriak memanggil si Kentung, alias I Gusti Made Padma dari masyarakat yang sama. Amphibi mencurigai I Made Padma terlibat dalam pencurian dan memotong salah satu tangannya dan dengan bengis melukai tangan yang lainnya lagi. Amphibi meninggalkan masyarakat Sengkongo pada pagi hari tanggal 18 Desember 1999. Ketika melewati pasar Mataram, yaitu Beretais, mereka melakukan adegan putar-putar sebagai tanda kemenangan sambil melambai-lambaikan tangan I Gusti Made Padma yang, setelah diselidiki polisi, ternyata tidak bersalah sebagaimana dituduhkan oleh Amphibi (lihat ICG 2003c).

Sore harinya setelah pembunuhan di Sengkongo truk-truk Amphibi berpawai di wilayah Lingsar, sebuah lokasi untuk upacara perang kue apem antara suku Sasak dan Bali yang diselenggarakan keesokan paginya.<sup>20</sup> Ditanggapi sebagai tantangan pada minoritas orang Bali di pulau itu maka ketegangan memuncak ketika Lombok

---

<sup>20</sup> Pertempuran roti-beras Lingsar itu seringkali dijelaskan sebagai suatu kesempatan katartis bagi para pemuda Bali dan Sasak untuk saling memukul satu sama lain tanpa mengakibatkan konflik. Pada tahun 1999, ritual Lingsar itu diselenggarakan oleh polisi dan militer dan, karena diselenggarakan pada bulan puasa, pesertanya hanya sedikit. Wawancara dengan lelaki-lelaki Bali di Pura Lingsar, Oktober 2002.

bersiap-siap menyambut Natal, Tahun Baru Bali (Nyepi), dan Idulfitri bagi umat muslim pada minggu yang sama. Insiden Sengkongo hampir tidak dimuat di surat kabar daerah karena takut orang Bali akan membalasnya pada umat Muslim Sasak yang tinggal di Bali.<sup>21</sup> Sebulan setelah itu, beberapa pertemuan antara para pemimpin Hindu Bali dan Walikota Mataram tidak bisa menghasilkan keputusan yang adil menyangkut pembunuhan I Gusti Made Banjar. Sebagai gantinya, orang-orang Bali di Lombok diperbolehkan membentuk milisi sendiri yang kemudian dinamakan Dharma Wicesa (bahasa Bali: Kekuatan Dharma). Dengan demikian, milisi memerankan milisi.

### *Kericuhan di Mataram*

Pada tanggal 17 Januari 2000, hanya sebulan setelah penyerbuan Amphibi ke Sengkongo, lebih dari 20.000 pria Muslim Sasak berkumpul di Mataram untuk melakukan tabligh akbar sebagai bentuk protes terhadap kejahatan yang dilakukan terhadap orang-orang Muslim di Maluku. Dalam jangka waktu tiga jam, kelompok-kelompok organisasi yang kecil-kecil berkumpul dan memenuhi jalanan Kota Mataram dengan target membakari rumah-rumah keluarga Kristen dan gereja-gereja, dan melemparkan buku-buku pujian ke jalanan dan membakarnya. Selama kericuhan itu kebanyakan toko yang dimiliki orang Cina dan perumahan orang-orang Kristen yang letaknya di luar lingkungan Bali yang dilindungi yaitu, Cakranagara dibakar habis atau dihancurkan.

Banyak teori mengenai kericuhan itu beredar. Sebuah analisis ekonomi yang sederhana akan menunjukkan bagaimana para petani Lombok memang punya alasan menjadikan pusat-pusat pertokoan di Lombok Barat sebagai target mereka. Sejak adanya krisis ekonomi, para pedagang Sasak menuduh para pedagang Cina dan Arab meneguk keuntungan dari tidak jelasnya inflasi barang-barang sembako.<sup>22</sup> Sesungguhnya, sejak awal Januari 1998, para pedagang Cina di Mataram selalu cepat-cepat menutup toko mereka begitu ada kericuhan karena kabar angin beredar

---

<sup>21</sup> Wawancara dengan para wartawan *Lombok Post* dan *Bali Post*, Maret 2003.

<sup>22</sup> *Sembako* mengacu pada sembilan bahan kebutuhan pokok sehari-hari yang dibutuhkan orang-orang Indonesia untuk mengisi dapur mereka. Harga produk-produk itu, khususnya beras, gula, dan minyak goreng, berfluktuasi secara liar mengikuti tingkatan inflasi, penimbunan, dan permainan harga di pasar-pasar Lombok.

bahwa orang-orang Sasak yang miskin dari Lombok Timur dan Tengah bersiap menjarah pasar-pasar di ibukota provinsi, Mataram. Tidak hanya para pemilik toko yang sedang menyimpan sembako, tetapi juga para pedagang Mataram memborong emas di pedalaman Lombok dengan harga seperti sebelum krisis. Pada saat para petani menjadi sadar bahwa para pedagang perkotaan dengan licik menggerogoti tabungan mereka yang kecil itu, muncul ketakutan bahwa mereka akan membalas dendam dengan merampas pusat-pusat perbelanjaan di kota yang dikendali orang Cina.

Ada alasan lain yang ikut menyulut kericuhan pada bulan Januari 2000. Menurut para anggota dinas intelijen terjadinya kericuhan tersebut tidak menghekan. Mereka telah memperingatkan orang-orang desa dalam wilayah penelitian saya untuk tidak pergi ke Mataram pada tanggal 17 Januari. Pada tanggal 15 banyak truk berdatangan ke Mataram menyiapkan semuanya. Menunggangi kekerasan yang terjadi di Timor Timur, sangat sulit untuk tidak berasumsi bahwa ada konspirasi yang melandasinya. Di tingkat nasional, ketegangan antara presiden terpilih Abdurrahman Wahid dan Jenderal Wiranto telah memicunya terutama sejak kekerasan yang terjadi di Timor Timur didukung pihak militer sehingga membuat para pengamat domestik maupun internasional mempertanyakan benarkah Wiranto memiliki maksud-maksud kontra reformasi. Sementara itu, sikap ambivalen Wahid terhadap konflik muslim-Kristen di Maluku telah menimbulkan protes keras dari pihak kelompok-kelompok Islam konservatif di Indonesia. Sebuah CD-rom yang berisi kekerasan di Ambon dan menampilkan seorang wanita Muslim yang tengah hamil dan anaknya dibunuh, telah didistribusikan di antara komunitas muslim di Lombok. Selain itu, sebuah buku yang dikatakan tulisan seorang misionaris Kristen dengan kalimat penutup "Semua orang muslim harus dimusnahkan" juga disebarluaskan. Buku itu dibuat agar terkesan orang-orang Kristen telah membuat buku itu.<sup>23</sup> Beberapa teori konspirasi menuduh aktor dari Jakarta sebagai dalang kericuhan di Mataram dan menunjuk pada peran Eggy Sudjana, ketua Asosiasi Perdagangan Muslim Indonesia (PPMI) dan tokoh yang telah merekrut Tuan Guru Sibaway untuk menjadi wakil NTB di

---

<sup>23</sup> Seorang perwira intelijen polisi di Lombok mengakui bahwa, kenyataannya, sebulan sebelum kerusuhan itu baik buku panduan 'anti-Islam' dan peliputan CD-rom tentang pembunuhan wanita-wanita dan anak-anak Maluku itu tengah diedarkan di seantero Lombok.

PPMI. Bahkan ada yang menduga Eggy Sudjana terlibat dalam perencanaan tabligh akbar dan kerusuhan yang diselenggarakan pada 13 Januari 2000, sebelum kericuhan terjadi.<sup>24</sup> Eggy Sudjana dan kawan-kawan bekerja bersama dengan panitia tabligh akbar dan sepakat bahwa kepala Amphibi akan bertanggung jawab terhadap keamanan demonstrasi tanggal 17 Januari 2000. Anehnya, bagaimanapun juga, pada hari tindak kekerasan itu terjadi, semua *walkie-talkie* Amphibi tidak dioperasikan, sementara kelompok lain mulai membagi-bagikan selebaran ke seluruh mesjid dan meneriakkan perang terhadap orang-orang Kristen.

Setelah kericuhan terjadi, banyak akademisi, politisi, dan aktivis Lombok ditangkap atas keterlibatan mereka dalam tabligh akbar yang dilaksanakan sebelum kericuhan itu. Para tokoh nasional, yang paling menonjol Eggy Sudjana, dibebaskan karena kurang kuatnya bukti. Dengan penjelasan yang tidak memadai tentang bagaimana dan mengapa kericuhan diorganisir, berbagai teori konspirasi mencoba menganalisis kericuhan tersebut dan menegaskan kembali setengah-benarnya peran Jenderal Wiranto dan kerja samanya dengan para radikal yang dekat dengan pihak militer. Teori konspirasi jelas-jelas bisa dikesampingkan, sementara Amphibi menggunakan kekuasaannya pasca-kericuhan Lombok tanpa halangan dan kemudian membawa kita ke sebuah teori bahwa Amphibi telah mengantisipasi dan sekaligus diuntungkan oleh situasi tidak aman yang timbul setelah kericuhan yang terjadi di Lombok.

### *Kemerosotan Amphibi*

Dalam waktu dua bulan setelah kericuhan itu, bukan polisi atau pihak militer yang diberdayakan melainkan Amphibi yang kemudian mempunyai cabang-cabang di bagian barat Lombok dengan keanggotaan, menurut mereka, yang membengkak menjadi 600.000 orang. Apa yang pada mulanya tampak sebagai pendekatan

---

<sup>24</sup> Menurut ketua Majelis Mujahiddin Indonesia untuk Nusa Tenggara Barat, Baharuddin Anwar, para pemimpin Muslim Lombok menyelenggarakan rapat-rapat pada 13 Januari 2000 untuk menyiapkan protes tabligh akbar itu menentang kekerasan terhadap kaum Muslim di Maluku yang dijadwalkan akan diselenggarakan pada 17 Januari 2000. Sepucuk surat rupanya ditandatangani pada hari itu dan dikirimkan ke komunitas Kristen Lombok dan yang menuntut agar mereka menulis surat yang mengutuk kekerasan Kristen terhadap Muslim di Maluku. 'Surat itu ditandatangani oleh TGH Sibaway, ketua Amphibi dan dinyatakan sebagai ketua PPMI (organisasi Eggy Sudjana) di Nusa Tenggara Barat. Ketika kami menghubungi dia untuk mengkonfirmasi apakah ia menandatangani surat itu atau tidak, 'TGH Sibaway mengingkarinya', kata pemimpin Katolik Remmy Giusnaga.

yang terlalu berlebihan untuk mengendalikan keamanan di lingkungan telah berkembang menjadi gerakan moral yang tersebar ke seluruh pulau. Bahkan Gubernur Harun Al'Rasyid menghadiri upacara-upacara Amphibi dan para pengusaha memberi donasi yang besar pada markas Amphibi. Desa-desa yang tidak termasuk dalam jaringan Amphibi membentuk sendiri milisi desa untuk menghindari masuknya Amphibi ke dalam komunitas mereka.<sup>25</sup> Merbaknya milisi-milisi untuk menandingi Amphibi sangat populer di desa-desa seperti Perampauan yang terkenal sebagai pusat jaringan kejahatan. Sebenarnya konflik Perampauan-Amphibi pada bulan Januari tahun 2001 dengan jelas menunjukkan bagaimana milisi yang terdiri dari orang-orang desa mampu menghadapi dominasi Amphibi.

Sebagaimana terlihat di atas, Perampauan sangat terkenal karena para penjahatnya dan "layanannya" dalam pencarian barang curian. Konflik Perampauan bermula dari kematian I Gusti Made Banjar pada bulan Desember 1999 dari Sengkongo, sebuah dusun kecil Bali yang terletak dalam desa yang lebih besar Perampauan. Hilangnya tangan I Gusti Made Padma merupakan akibat usaha Amphibi menyisir 51 pencuri Perampauan. Amphibi berkeras agar para pemimpin desa Perampauan menyerahkan orang-orang tersebut atau menanggung risikonya. TGH Sibaway sendirilah yang datang ke Perampauan dan menyempahi sekitar 17 penduduk selama bulan Maret dan April 2000. Status TO mereka masih tetap sedangkan bulan-bulan berikutnya, ketegangan timbul antara desa Amphibi Bongor dan "desa pencuri" Perampauan.<sup>26</sup> Sebagai bagian dari upaya memasukkan perkembangan cabang Amphibi di wilayahnya para pemimpin Perampauan ternyata mengembangkan milisi berbasis desa mereka sendiri yaitu pamswakarsa Perkasa Pensor. Perkasa Pensor terbatas melakukan aktivitas keamanan desa malam hari saja dan beroperasi hanya di dalam desa, tidak seperti Amphibi.

---

<sup>25</sup> Elang Merah (Sakra), Sapu Jagad dan Ababil (IGH Bodak) di Lombok Timur, Perkasa Pensor di Perampauan (Lombok Barat), Pemenang Bersatu di Tanjung (Lombok barat-laut), dan Dharma Wicesa untuk minoritas Bali yang menjadi korban serangan dan Langlang Jagat di antara Wetu Telu Lombok Utara, semua itu dibentuk sebagai tandingan bagi milisi Amphibi.

<sup>26</sup> Wawancara di Perampauan dan Bongor, April 2003.

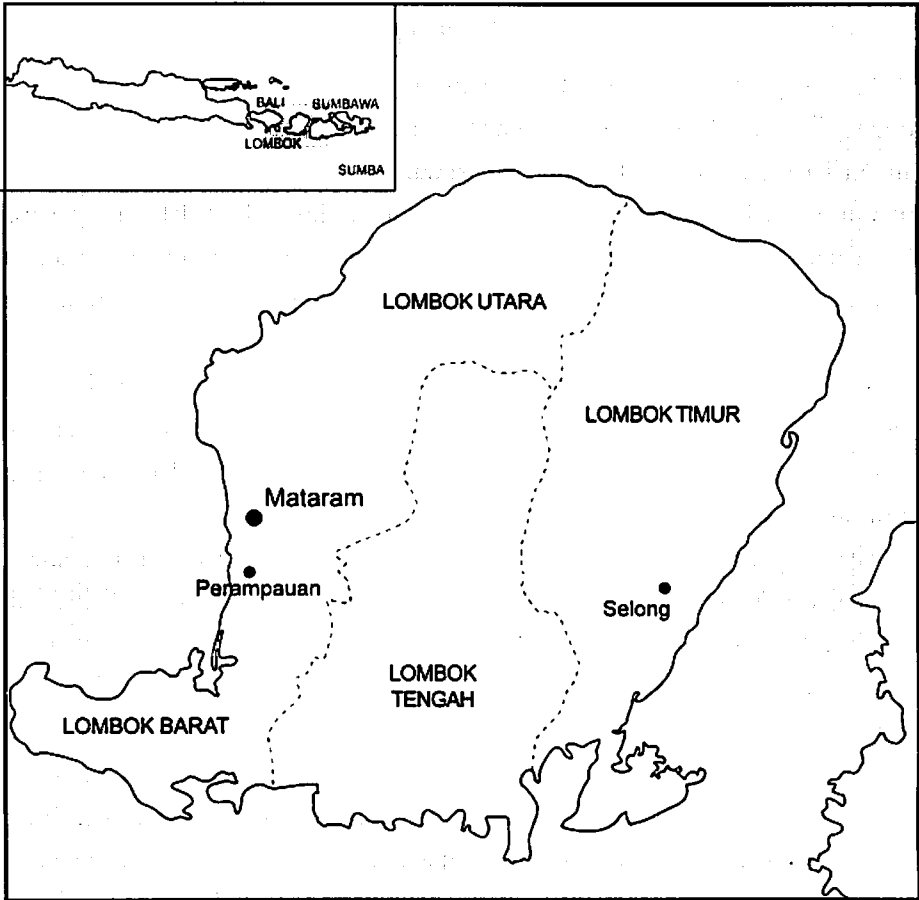
Pada tanggal 10 Januari 2001, seorang warga Desa Perampauan, Saida dan dua orang temannya sedang dalam perjalanan ke pantai ketika mereka diganggu oleh sekelompok anggota Amphibi yang bertopeng. Penyerangan ini, menurut penduduk Perampauan, merupakan perangkap untuk menarik agresi Perampauan. Penduduk Perampauan dan para anggota Amphibi dari Bongor terlibat dalam pertempuran yang besar-besaran di depan Mesjid Bongor bersenjata senapan buatan dan bom ikan. Seorang laki-laki dari Bongor terbunuh oleh senapan buatan dan kedua belah pihak mengalami luka-luka karena terkena panah, lembing, dan badik. Pagi hari setelah pertempuran Bongor itu, penduduk Perampauan berdiri menyaksikan bagaimana para anggota Amphibi menyiapkan penyerbuan ke desa tersebut. Menurut para penduduk Perampauan yang ada di tempat waktu pertempuran terjadi, pada pukul 5:30 pagi sebanyak 6.000 anggota Amphibi dari Lombok Timur tiba di Perampauan dengan naik truk bak terbuka. Pemimpin keagamaan Perampauan, TGH Mansyur berseru pada penduduk untuk melindungi desa kita dari PKI (partai komunis).<sup>27</sup> Yang sangat mengejutkan siapa pun, penduduk desa berhasil menghalau perusuh Amphibi dan membunuh paling tidak 20 anggota militan Amphibi yang ada di garis terdepan.

Kegagalan Amphibi menaklukkan Perampauan merupakan awal perpecahan organisasi tersebut pada tahun 2001. Daya tarik Amphibi di seluruh Lombok dan reputasi kekebalannya terhapus oleh kabar tentang larinya seribu orang anggota Amphibi ketika berhadapan dengan hanya beberapa ratus penduduk desa yang membela diri. Dengan bijaksana, Bupati Lombok Barat, Iskandar, memanfaatkan wacana otonomi daerah untuk mengizinkan pembentukan pamswakarsa berbasis desa di Perampauan. Dengan adanya pamswakarsa mereka sendiri, para penduduk desa Perampauan dilukiskan bukan sebagai penjahat dan orang kafir, melainkan sebagai penduduk desa yang menegakkan prinsip-prinsip solidaritas dan otonomi, salah satu prinsip reformis dari undang-undang otonomi daerah. Setelah kekalahan mereka, Amphibi masih mempertahankan kantor-kantor cabang besar di Lombok Barat, tetapi mereka tidak lagi mematuhi kepemimpinan Lombok Timur. Sebagai gantinya, cabang-cabang Amphibi

---

<sup>27</sup> Ketika dilihat dari perspektif otonomi desa, usaha-usaha Amphibi untuk melacak dan membubarkan jaringan kejahatan Perampauan melalui pengakuan-pengakuan paksaan (bertobat) justru mengubah Amphibi menjadi subversif, sebuah gelar yang dulu hanya diberikan pada PKI dan para separatis bersenjata di bawah Orde Baru.

## Keamanan di Lombok



Peta 11. Lombok

Mataram mulai melakukan pemerasan kecil-kecilan untuk mendukung pendapatan mereka yang semakin terlokalisir. Sedikit sekali uang yang dikirimkan ke markas besar Amphibi di Lombok Timur dan, menurut para pejabat Amphibi, mereka tidak dapat berbuat banyak untuk mengendalikan orang-orang mereka di Lombok Barat.

*Pemilu daerah: para politikus, ulama, dan penjahat*

Pada pertengahan 2003, muncul diskusi-diskusi yang memanas mengenai pemilihan bupati di Lombok. Khususnya Lombok Timur menyaksikan persaingan sengit antara Tuan Guru dan kubu-kubu bangsawan. Sejak tahun 1999 baik Tuan Guru maupun kepala-kepala milisi menguasai sejumlah kursi di DPRD. Jika selama Orde Baru para Bupati Lombok Timur direkrut dari militer, pemilihan kandidat sipil Golkar, Haji Syadan, pada tahun 1999 sangat tergantung pada dukungan Tuan Guru Lombok, yang terkuat di antaranya secara total menguasai blok-blok kursi di DPRD Lombok Timur. Tetapi dalam Juni 2003 sepasang kandidat *wild card* memutuskan untuk mengubah tren hanya mengikuti Tuan Guru, dan sebagai gantinya menggunakan jaringan-jaringan kejahatan Lombok untuk mendapatkan otoritas di antara anggota-anggota legislatif.

Misalnya, pada 1 Juni 2003 sekelompok pencuri, yang terorganisir di bawah nama Grup Kelelawar Maling, melancarkan demonstrasi di depan DPRD di Selong, Lombok Timur. Amaq Kalep, kepala Grup Kelelawar Maling, menyuarakan dukungannya bagi H. Lutfi Mali, salah satu kandidat Bupati Lombok Timur. Dengan memainkan kendang tradisional (*kendang beliq*) dan mengenakan busana ritual Sasak, maling-maling itu berparade di samping anggota-anggota pamswakarsa Lombok Timur, Elang Merah, milisi yang ditugaskan memburu dan menangkap orang-orang dengan siapa mereka sekarang sedang berparade. Ketika ditanya apakah ia khawatir ditahan atau diserang setelah mengaku sebagai kepala jaringan maling terbesar Lombok Timur itu, Amaq Kalep menyatakan, "Semua anggota di sini sekarang ini sudah *nyikep* (membawa senjata pusaka yang sudah dibaca mantra-mantra), kami siap sepenuhnya".<sup>28</sup> Ketika mengomentari kerja sama yang begitu terbuka antara para politikus, maling, dan pamswakarsa, seorang teman dari kelompok lobi Islam berbasis Mataram menjelaskannya dengan cara terbaik:

---

<sup>28</sup> *Bali Post* 2-6-2003. Amaq Kalep menambahkan bahwa anggota-anggota kelompoknya berjumlah 1791 orang. 'Mereka itu cuma kepala kelompok-kelompok maling. Masing-masing kepala mengendalikan sekitar 10 sampai 15 maling bawahan.



Adalah penting benar bagi seorang kandidat bupati untuk memiliki kontrol atas jaringan-jaringan maling di daerahnya. Terlepas dari kehadiran pamswakarsa, setiap tahun menunjukkan peningkatan tajam dalam kasus-kasus kejahatan yang dilaporkan. Jika seorang kandidat kabupaten membuat perjanjian dengan jaringan maling, ia bisa menjanjikan rakyat bahwa mereka akan bebas dari kejahatan jika ia terpilih. Ketika orang-orang melihat bahwa kejahatan telah berhenti, mereka tahu bahwa kandidat bupati itu orang yang kata-katanya bisa dipercaya dan bahwa ia telah mengikat perjanjian dengan para penjahat. Beberapa dari Tuan-tuan Guru politis itu mempunyai murid-murid di desa-desa yang terkenal menampung jaringan-jaringan maling. Kenyataannya, banyak dari maling-maling itu mengandalkan kekebalannya dan ilmu meditatif lain pada Tuan Guru untuk melindungi diri mereka sendiri selama operasi-operasi pencurian.

Fakta bahwa Haji Lutfi mempunyai otoritas untuk merekrut baik maling maupun milisi antimaling untuk berdemonstrasi dalam *event* yang sama, menunjukkan bahwa ia tahu betul betapa dekatnya pamswakarsa dan maling-maling itu beroperasi dalam praktik aktual. Jika Lutfi mampu mengendalikan kedua kelompok itu, ia akan mampu mengalihkan serangan-serangan kriminal menjauhi komunitas-komunitas yang mendukung pencalonannya. Tentu saja, Lutfi bukanlah kandidat pertama yang menggunakan taktik seperti itu, tetapi ia adalah satu-satunya calon yang bersedia memamerkan langkah-langkah dan strategi politis yang normalnya dilakukan di balik layar. Tetapi terlepas dari usaha-usahanya, Lutfi ternyata tidak terpilih.

### *Kesimpulan*

Jatuhnya Suharto memperkenalkan perubahan-perubahan mendalam bagi Lombok. Efek-efek gabungan dari krisis moneter 1997-1998, politik berbasis massa dan otonomi daerah menyodorkan masalah-masalah dan kesempatan-kesempatan baru pada para pemimpin dan komunitas Lombok.

Hancurnya rezim otoriter Suharto berarti kekerasan, penindasan, dan hak-hak mendefinisikan 'kriminalitas' tidak lagi dikontrol oleh lembaga pemerintah pusat tetapi akan diserahkan pada para pemimpin Lombok sendiri. Pada awalnya, tanggung jawab melindungi suatu komunitas diasumsikan merupakan tugas

reformis melawan para provokator dan agen pemerintahan Suharto yang licik. Hal ini berubah manakala para pemimpin baru bermunculan dan menetapkan berbagai bentuk hukum dan tatanan lokal yang baru. Sebagai respons terhadap gelombang kejahatan di Lombok, kini skema-skema tebusan yang tradisional yang selama ini dilakukan oleh berbagai jaringan kriminal untuk menjadikan barang-barang curian sebagai jaminan pembayaran dengan jumlah besar pun diganti dengan pengamanan gaya baru yang Islami yaitu dengan menindak para pencuri yang tidak bermoral. Sebelum itu Bujak menggunakan pendekatan dengan menegosiasikan keadilan, lalu digantikan oleh upaya Amphibi yang jauh lebih menang sendiri dan sepihak yaitu menyenyapkan para penjahat dari masyarakat Lombok. Reputasi Amphibi untuk menerapkan kemurnian moral dalam urusan gelap berhasil hingga taraf tertentu dan milisi mereka menetapkan cabang di hampir setiap sudut di Lombok. Kerusuhan Mataram semakin memperbesar keinginan masyarakat akan keamanan dan pembagian wilayah yang jelas.

Milisi yang satu menghasilkan milisi lain, dan pada tahun 2001 desa-desa maling mendirikan pos-pos keamanan untuk menghadapi Amphibi yang memungkinkan mereka tidak gentar pada serbuan Amphibi yang semakin lama semakin birokratis dan mematikan.

Betapapun pentingnya untuk mencari yang berkepentingan di Jakarta dengan adanya kerusuhan Mataram, begitu pula pentingnya berusaha memahami kebutuhan lokal apa dipuaskan oleh Amphibi di masyarakat mereka berkiprah. Yang akhirnya ditemukan bukanlah niat reformis Islam menerapkan hukum syariat maupun kepentingan kelompok mata duitan yang didukung militer, melainkan suatu gerakan heterodoks yang penuh dengan paradoks. Milisi Lombok dipimpin oleh dua bersaudara yang karismatik yang masing-masing mewakili bagian antagonis yang saling menguntungkan dari budaya maupun politik masa lalu Lombok. Guru Ukit dari Amphibi adalah seorang pemabuk dan dan merupakan dukun Sasak, sementara itu TGH Sibaway adalah seorang pengkotbah yang ortodoks. Kedudukan kedua putri Nahdlatul Wathan yang berseteru akhirnya dibagi adil dengan cara yang sama-sama kontras, tegas, dan religius. Rahun, yang tertua dan lebih ortodoks, tetap di markas ayahnya di Pancor dan tetap setia pada rasionalisme Islam dan kemurnian kitab sucinya. Sementara itu, Raihanun, putri

## Keamanan di Lombok

yang lebih muda mendukung Pancor agar mengadopsi tema-tema yang lebih Islami dan memindahkan markas pengikutnya yang substansial di tempat yang dulu merupakan pusat pergerakan Lombok yang penuh semangat, Desa Anjani. Kampanye H. Lutfi untuk jabatan Bupati Lombok Timur pada tahun 2003 menggambarkan keadaan politik keamanan di Lombok. Berbagai organisasi Islam dan aneka kelompok milisi lokal di seluruh pulau mewujudkan cara yang khusus bagaimana aksi politik didesentralisasikan di Lombok. Mereka menggambarkan tingkatnya tindakan (anti)kriminal di jantung otonomi daerah Lombok.

\*\*\*

# Memelihara Perdamaian di Minahasa Pasca-Orde Baru

David Henley, Maria J.C. Schouten, Alex J. Ulaen

Sudah enam tahun Indonesia diobok-obok sejak jatuhnya Suharto, dan ekonominya untuk lima tahun terakhir ini sudah tumbuh setiap tahunnya.<sup>1</sup> Timor Timur sudah dibebaskan, pemilihan umum yang bebas sudah diselenggarakan, undang-undang yang represif dihapus, dan otonomi lebih besar diberikan pada daerah-daerah. Namun dalam literatur yang menyangkut konsekuensi-konsekuensi dari reformasi ini, yang mencolok adalah pesimisme. Ditunjukkan bahwa desentralisasi dan berakhirnya pemerintahan otoriter dari Jakarta ternyata telah membuahkan desentralisasi korupsi, merebaknya kleptokrasi-kleptokrasi (rezim-rezim parasit) lokal, penjarahan lingkungan, dan dalam kasus-kasus terburuk kerusuhan etnis serta kelumpuhan tatanan sosial. Henk Schulte Nordholt dan Gerry van Klinken mewakili pandangan yang sudah tersebar luas ketika mereka menulis, dalam pendahuluan mereka untuk kumpulan artikel ini, tentang “derita desentralisasi” dan tentang para pengamat Indonesia yang tercabik-cabik antara optimisme profesional dan pesimisme realistik.

Tetapi jika Anda kebetulan pergi ke Sulawesi Utara, semua pesimisme tadi tampaknya terlalu jauh. Di bandara provinsi, terminalnya masih baru, dan turis-turis tetap berdatangan ke beting karang Bunaken untuk menyelam. Kota Manado

---

<sup>1</sup> Bab ini didasarkan pada hasil penelitian yang dilakukan oleh David Henley di Sulawesi Utara pada bulan Oktober dan November 2003, oleh Maria Schouten pada bulan Agustus, September dan Desember 2004, dan oleh Alex Ulaen menyelang-nyeling selama periode sejak berakhirnya Orde Baru pada tahun 1998. Informan pokok yang diwawancarai terdaftar dalam ucapan terima kasih di akhir bab ini.

menciptakan kesan yang lebih makmur daripada di masa lalu dan membanggakan sebuah pantai baru hasil reklamasi, dengan pusat-pusat perbelanjaan dan pusat-pusat hiburan mewah. Pengeras suara di menara-menara gereja menyiarkan musik evangelis yang manis untuk menandingi panggilan doa yang diperkeras dengan *amplifier* dari mesjid-mesjid yang begitu banyak di kota itu. Jalan-jalan yang terpelihara dengan baik mengarah ke gunung-gunung dan menyeberangi plato Minahasa yang tenang itu. Hal ini terjadi di sebuah daerah yang dominan Kristen tidak jauh dari tiga kantong Kristen lain, tempat segala sesuatu menjadi porak poranda di tahun-tahun belakangan ini: Poso, Maluku Utara, dan Ambon. Sulawesi Utara, sejak Gorontalo yang Muslim itu memisahkan diri darinya dengan damai pada tahun 2001 dan menjadi provinsi tersendiri, sekitar 70% Kristen, sebagaimana ibukota provinsi, Manado. Di Minahasa, daerah yang merupakan pedalaman Manado dan tempat kediaman kelompok etnis terbesar provinsi itu, angkanya mencapai sedikit di atas 80% jika kota dan Bandara Bitung ikut dihitung, atau 90% jika tidak ikut dihitung.

Di Sulawesi Utara dampak dari krisis ekonomi Asia yang memicu jatuhnya Suharto tidak begitu keras, dan pemulihannya cukup cepat. Ekonomi provinsi mengalami kontraksi hanya sebesar 2,4% pada tahun 1998 (bandingkan dengan 14% untuk Indonesia secara keseluruhan), kemudian tumbuh dengan sebesar hampir 6% pada tahun 1999 – tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi daripada tahun 1997 – dan sejak itu terus berekspansi dengan tingkat yang kurang lebih sama. Kinerja yang bagus itu antara lain adalah buah dari perdamaian dan ketertiban yang memungkinkan Sulawesi Utara memperoleh keuntungan dari kerusuhan-kerusuhan di tempat-tempat lain karena para pengungsi (dan pengungsi potensial) Kristen dan Cina-Indonesia dari Maluku dan Jawa telah menginvestasikan uang di Manado. Dinas-dinas pemerintah masih bekerja dengan cukup baik dan jika korupsi pemerintah memburuk sebagai hasil dari desentralisasi dan demokratisasi, hal itu rupanya tidak cukup untuk merintangai investasi ke dalam. Tak banyak tanda-tanda konflik atau represi politis. LSM-LSM dan partai-partai politik berkembang baik, dan propaganda negara terbatas pada versi yang lebih lunak dari seruan lama Pancasila untuk mencapai toleransi keanekaragaman budaya dan agama. Dalam sebuah inisiatif yang didukung oleh semua organisasi keagamaan penting provinsi itu, tahun 2002 secara resmi dicanangkan sebagai Tahun Kasih di

Sulawesi Utara, dan tahun 2003 serta 2004 memperoleh pencanangan sama. "Damai di Manado", catat seorang wartawan asing, 'adalah sesuatu yang diperjuangkan secara aktif oleh banyak orang sepanjang waktu' (Lynch 2003:29).

Bab ini mencermati anatomi perdamaian di Sulawesi Utara pasca-Suharto, khususnya Minahasa. Perhatian diarahkan pada dua lingkup, masyarakat sipil dan negara, tempat kombinasi dari institusi-institusi yang mendukung dan keputusan-keputusan yang bijak telah membantu mencegah konflik yang terjadi di bagian-bagian lain Indonesia, khususnya di daerah-daerah yang populasi Kristennya besar, sejak berakhirnya Orde Baru pada tahun 1998. Yang terpenting di sini, pada hemat kami, adalah adanya masyarakat sipil yang agak kuat dan sehat di Minahasa, yang terutama didasarkan pada organisasi-organisasi keagamaan. Secara keseluruhan konflik-konflik potensial telah dihindarkan atau ditekan berkat disiplin internal organisasi-organisasi tersebut dan berkat kerja sama yang erat di antara mereka, khususnya di tingkat kepemimpinan. Faktor kedua yang sangat menentukan adalah peranan negara lokal yang boleh dikatakan menguasai monopoli yang sah atas sarana-sarana kekerasan, dan mampu serta bersedia menggunakannya untuk mencegah, bukannya malah mengobarkan, konflik. Di samping keunggulan-keunggulan dan pencapaian-pencapaian politis ini, faktor-faktor ekonomis dan demografis juga cenderung lebih menguntungkan upaya menjaga perdamaian. Ekonomi lokal memberikan pengaruh menstabilkan situasi dalam arti ekonomi itu mencerminkan distribusi kekayaan yang relatif egaliter, dan terbukti mampu bertahan dalam menghadapi krisis bisnis internasional yang melanda pada tahun 1997. Dominasi demografis Kristen yang mencolok di provinsi itu, dan khususnya di Minahasa, membantu memoderatkan kekhawatiran Kristen maupun ambisi Muslim dalam politik regional.

Tetapi perlu kami tekankan bahwa fakta bahwa perdamaian dan ketertiban bisa dijaga dengan kombinasi masyarakat sipil yang kuat, negara yang relatif beradab, dan kondisi-kondisi ekonomis dan demografis yang menguntungkan ini tidak berarti bahwa ketegangan-ketegangan yang memang sudah lama terjadi antara kelompok-kelompok agama yang berlainan di Minahasa itu telah terpecahkan. Sebaliknya, ketegangan-ketegangan itu malah semakin diperuncing sejak tahun 1998 oleh ledakan-ledakan konflik agama di tempat lain di Indonesia, dan oleh inisiatif-inisiatif kebijaksanaan dari Jakarta yang dipandang memusuhi orang-orang

Kristen Indonesia. Upaya ideologis dan politis yang sekarang khusus dilakukan untuk menjaga perdamaian itu kenyataannya sangat rapuh. Di akhir bab ini kami dengan sangat ringkas berusaha memasukkan pengalaman Minahasa dalam konteks Indonesia yang lebih luas, dan menanyakan apakah pengalaman itu memberikan pelajaran bagi daerah-daerah lain dan bagi masa mendatang.

*Masyarakat sipil dan agama: kawan atau lawan?*

Di dunia yang semakin terpecah belah oleh konflik agama, kepercayaan seringkali nampak sebagai musuh keadaban, dan bisa sulit untuk mengingat bahwa secara historis agama menjadi kekuatan penting bagi integrasi dan kerja sama dalam masyarakat-masyarakat, bangsa-bangsa, dan peradaban-peradaban. Di bawah situasi dan kondisi yang tepat, agama-agama dunia, dengan jalan memberikan institusi-institusi dan norma-norma perilaku yang mentransendensikan kekerabatan dan komunitas lokal, bisa mendukung pembangunan kapital sosial (jaringan kerja dan kepercayaan) dan masyarakat sipil (asosiasi dan kerja sama) di antara sesama umat beriman. Pengamatan itu, yang seringkali dianggap hasil cetusan Max Weber, sebenarnya sudah lama dilakukan. Kenyataannya, bagi orang-orang Eropa modern awal, kebenaran tentang hal itu sudah teramat gamblang: bahkan John Locke, ketika mengajukan seruan yang terkenal akan toleransi agama dalam *letter concerning toleration* tahun 1689 itu, memperingatkan bahwa 'yang sama sekali tidak boleh ditoleransi adalah orang-orang yang mengingkari keberadaan Tuhan', sebab '[...] janji-janji, perjanjian-perjanjian, dan sumpah-sumpah, yang merupakan ikatan-ikatan masyarakat manusia, tidak bisa mengakar pada seorang *atheis* (Locke 1961:93). Selain penghubung antara etika keagamaan dan integrasi sosial ini, fungsi institusi-institusi keagamaan itu sendiri sebagai penopang tatanan sosial juga sudah gamblang sebelum Weber dan Marx membuatnya menjadi salah satu doktrin klasik dalam sosiologi. Alexis de Tocqueville (1961:154-60), ketika mengunjungi Amerika Serikat pada tahun 1830-an ketika pemerintah federal masih lemah dan disintegrasikan di negara itu tampak sangat mengancam, menyimpulkan bahwa keanggotaan massal gereja-gereja dan asosiasi-asosiasi gereja adalah hal terpenting yang masih mempersatukan masyarakat Amerika.

Dalam konteks Indonesia modern, beberapa orang telah menyatakan bahwa Islam dan institusi-institusi Islam memainkan peranan yang sama dalam

mempromosikan kerja sama dan menciptakan identitas bersama di antara anggota-anggota konstituensi mereka yang sangat besar itu (van Bruinessen 2004; Hefner 2000). Jim Schiller, dalam sumbangannya pada buku bunga rampai ini, menggambarkan para guru Islam, sekolah-sekolah pesantren Islam, dan organisasi Islam Nahdlatul Ulama sebagai penjaga stabilitas dan keadaban di tingkat lokal di Jepara (Jawa Tengah). Di Minahasa, tempat Kristen dan bukan Islam menjadi kepercayaan mayoritas, gereja-gereja Kristen memainkan peranan itu. Gereja-gereja Minahasa termasuk di antara contoh-contoh yang paling mengesankan tentang institusi-institusi nonpemerintah di Indonesia. Yang terbesar di antara mereka, Gereja Masehi Injili Minahasa (GMIM) yang Protestan itu, mempunyai sekitar 650.000 anggota, lebih dari tiga perempat populasi Minahasa jika tanpa ikut menghitung kota-kota Manado dan Bitung yang multietnis itu. GMIM mengelola lebih dari 800 sekolah dan sebuah rumah sakit besar, dan mendukung berbagai aktivitas amal dan konservasi. Ia menyodorkan kesempatan-kesempatan mobilitas sosial bagi para wanita – lebih dari separuh pendetanya adalah perempuan – dan, melalui beasiswa pendidikannya, pada orang-orang papa miskin. Ia juga memiliki perusahaan-perusahaan dan perkebunan-perkebunan, dan sangat berpengaruh dalam politik provinsi: kadang-kadang dikatakan bahwa tak ada Gubernur Sulawesi Selatan yang bisa mencapai kedudukan itu tanpa terlebih dulu membina hubungan baik dengan kepala sinode GMIM.

Disiplin organisasional GMIM pada umumnya dianggap lebih besar daripada disiplin negara sendiri. Instruksi-instruksi yang dikeluarkan oleh sinode dipatuhi dengan cepat dan setia oleh jajaran pengurusnya. Anggota-anggota awamnya diorganisir dengan ketat menjadi unit-unit yang terdiri dari 15 sampai 25 rumah tangga, yang disebut kolom, yang pertemuan-pertemuannya diselenggarakan sekali seminggu, melayani kebutuhan-kebutuhan keagamaan dan sosial, dan menjadi kesempatan-kesempatan penting untuk bertukar informasi. Pemimpin kolom, dan pemimpin tiap kongregasi Protestan secara keseluruhan, adalah orang-orang awam yang dipilih setiap lima tahun sekali dalam proses panjang yang menuntut partisipasi aktif dari anggota-anggota gereja lokal. Selama Orde Baru, pemilihan-pemilihan pejabat gereja awam itu barangkali lebih mendekati prosedur-prosedur demokratis murni ketimbang yang terjadi di lingkup politik formal. Cara lain dengan kesetiaan pada gereja dan kongregasi diekspresikan adalah lewat *sharing*



sumber-sumber material. GMIM berhasil mengumpulkan paling sedikit 40 miliar rupiah setiap tahun dalam bentuk dana sukarela yang berasal dari sumber-sumber lokal. Kenyataannya, *fundraising* merupakan salah satu alasan utama bagi eksistensi banyak asosiasi yang berafiliasi dengan gereja itu, meskipun hal ini tidak pernah dinyatakan secara terbuka. Pengumpulan dana selama kebaktian-kebaktian gereja dan perkumpulan-perkumpulan lain sukses karena ada banyak kesempatan untuk memamerkannya. Orang-orang Minahasa menganggap memberi hadiah sebagai salah satu keutamaan besar, khususnya ketika hadiah itu untuk gereja beserta segala aura kesakralannya. Dengan demikian donasi keagamaan yang dipublikasikan dengan baik menjadi alat yang efektif memperkuat status, dan bertentangan dengan praktik-praktik biasa di gereja-gereja Eropa, pemberian dana di Minahasa biasanya merupakan prosedur publik. Sebagian besar dari uang yang terkumpul disalurkan untuk mendanai pembangunan gedung-gedung gereja: gereja-gereja di Minahasa, yang seringkali mempunyai arsitektur sangat aneh, adalah simbol kemakmuran maupun kesalehan, dan kehadirannya mendongkrak prestise kongregasi dan komunitas mereka. Tetapi bagian lain dari dana itu disisihkan untuk institusi-institusi sosial seperti sekolah dan layanan-layanan kesehatan, yang bisa diakses oleh orang-orang dari semua kepercayaan.

Bentuk-bentuk organisasi internal serupa yang menyeluruh bahkan sampai ke tingkat desa, dan kombinasi-kombinasi aktivitas keagamaan, sosial, dan politis yang serupa juga ditemukan di antara denominasi-denominasi Kristen yang lain di Minahasa –terutama gereja Katolik Roma, tetapi juga kelompok-kelompok Protestan minoritas seperti Advent Hari Ketujuh dan Pentekosta. Tetapi GMIM istimewa bukan hanya karena ukurannya yang besar, tetapi juga karena alasan-alasan historis. Ia dianggap sebagai pewaris utama misi Protestan abad ke-19 yang mula-mula mengajak orang-orang Minahasa untuk memeluk agama Kristen. Meskipun GMIM didirikan baru pada tahun 1943, ini pun masih membuatnya salah satu dari institusi tertua di Minahasa. Barangkali ia juga merupakan institusi yang memiliki ciri Minahasa paling kuat. Jika markas besar GMIM ada di Tomohon, di pedalaman Minahasa, hampir semua dari gereja-gereja lain adalah cabang dari organisasi-organisasi lebih besar yang bermarkas di tempat lain di dunia ini. Khususnya sejak Minahasa tidak lagi menjadi unit administratif pada tahun 2003 setelah menjadi korban dari tren pemekaran seluruh negeri sebagaimana

dibahas dalam pendahuluan buku ini, GMIM juga bisa dikatakan membentuk fokus institusional yang sentral dari identitas etnis Minahasa. Selama dua tahun terakhir ini distrik administratif lama (*afdeeling*, kabupaten) Minahasa, yang sudah ada sejak zaman kolonial, secara progresif dipecah-belah menjadi tiga kabupaten dan sebuah kotamadya.

Ketegangan antara masyarakat sipil dan agama muncul ketika yang ditekankan oleh keadaban bukanlah solidaritas antara sesama umat seagama, atau apa yang oleh Putnam (2000) disebut bentuk pengikat dari kapital sosial, melainkan bentuk 'penjembatanan' yang memungkinkan toleransi dan kerja sama antara para pengikut agama-agama yang berlainan. Sistem kerja sama yang tergantung pada upaya mengungkung individu-individu dalam lingkungan institusional, etis dan kultural yang kurang lebih seragam bisa terbukti lebih buruk daripada tidak berguna ketika sistem itu berbenturan dengan sistem lain yang mempunyai ambisi-ambisi yang sama-sama universal. *Clash* peradaban yang diwarnai kekerasan itu (Huntington 1996) dan yang menurut beberapa pengamat telah berkembang di seluruh muka bumi ini sejak tahun 2001 semakin memperburuk ketegangan-ketegangan antara orang-orang Muslim dengan Kristen di Indonesia, yang mendorong mereka untuk memandang diri mereka sendiri sebagai anggota dari diaspora-diaspora global dalam konflik, dan bukan sebagai warga negara Indonesia dengan aliran keagamaan yang berbeda. Di Minahasa keadaan memburuk karena adanya identifikasi langsung yang mengherankan dengan Israel: iklan-iklan di atas jalanan Manado menawarkan tur Tanah Suci dengan format yang sama dengan iklan-iklan yang menawarkan paket-paket Haji ke Saudi Arabia bagi para peziarah Muslim. Dalam menanggapi ancaman (baik nyata maupun khayalan) dari organisasi-organisasi Laskar Jihad yang berpangkalan di Jawa, orang-orang Kristen Minahasa memberikan bukti sama bahwa kapital sosial memiliki sisi gelap tersendiri dengan jalan menggunakannya untuk menciptakan kelompok paramiliter mereka sendiri. Yang terpenting dari kelompok itu, Brigade Manguni (manguni berarti burung hantu yang diyakini memiliki kemampuan mengetahui hal-hal di masa depan dalam kepercayaan asli setempat dan telah menjadi simbol Minahasa Kristen), dipimpin oleh seorang mantan *gangster* Jakarta dan konon disponsori oleh seorang pensiunan Jenderal Kopassus.

Milisi seperti itu mempunyai daya tarik kultural tersendiri di Minahasa dan pada umumnya orang-orang mengagumi orang-orang asertif yang berani berbicara

membela dirinya sendiri. Meskipun begitu, Brigade Manguni telah menunjukkan kemampuan mengekang diri dengan jalan menghadirkan diri sebagai pelengkap yang kritis, dan bukan sebagai lawan, dari aparat pemerintah. Gereja-gereja sendiri menjaga jarak dengan kelompok-kelompok paramiliter ini, dan pada tahun 2002 suatu usaha untuk mendirikan sebuah milisi yang langsung berafiliasi dengan GMIM dengan cepat ditolak oleh sinode gereja. Selain itu, sejak tahun 1998 para pemimpin dari semua organisasi keagamaan besar di Minahasa – termasuk, yang terpenting, kelompok-kelompok Islam, terutama cabang lokal Majelis Ulama Indonesia – telah bekerja sama secara intensif dengan satu sama lain untuk membantu mencegah setiap ledakan kekerasan religius yang mendera begitu banyak bagian lain di Indonesia. Ketika 15 truk penuh dengan pemuda Brigade Manguni berangkat ke Manado dari Tomohon pada Idul Fitri di Desember 2002 untuk ‘membantu pemerintah’ menertibkan para pedagang jalanan Muslim yang ‘semrawut’, mereka dicegah memasuki kota oleh kepala polisi yang diperingatkan mengenai rencana itu oleh kepala MUI, yang sebaliknya diberitahu oleh salah seorang anggota terkemuka milisi ‘Katolik’ Legium Christum.

Sementara itu, disiplin internal kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi keagamaan individual digunakan dengan hasil baik dalam meredam reaksi-reaksi beringas terhadap kejadian-kejadian di dalam atau di luar Minahasa. Ketika menghadapi provokasi, GMIM, misalnya, mampu memastikan agar para pengkhotbahnya, kadang-kadang dengan mengingkari kata hatinya sendiri, senantiasa menekankan doktrin Kristus untuk menyodorkan pipi yang lain jika salah satu pipinya ditampar. Khotbah-khotbah dan meditasi-meditasi pada pertemuan-pertemuan keagamaan dari semua denominasi seringkali meliputi referensi-referensi positif terhadap orang-orang dari kepercayaan-kepercayaan lain, yang digambarkan sebagai saudara terkasih. Salah satu bagian penting dari kerja sama untuk mencegah kekerasan telah dilakukan dalam kerangka Badan Kerja sama Antar Umat Beragama, institusi yang diprakarsai oleh pemerintah provinsi dan yang dibentuk di awal periode Orde Baru tetapi menjadi jauh lebih aktif dan penting setelah jatuhnya Suharto. BKSAUA mempunyai banyak cabang lokal, bahkan di desa-desa tempat satu-satunya sekat keagamaan adalah antara gereja-gereja Kristen sendiri. Pemimpin komite cabang BKSAUA biasanya orang yang sudah tua dan dihormati. Ini bukan tugas yang berat, tetapi prestise yang

melekat pada fungsi ini tampak jelas dari perlakuan yang diterima oleh orang yang menjabatnya pada kesempatan-kesempatan formal di desa.

Sejauh mana kontribusi pemimpin-pemimpin dan organisasi-organisasi keagamaan pada upaya memelihara perdamaian di Minahasa sebenarnya tergantung pada prinsip-prinsip keagamaannya sendiri, dan sejauh mana tergantung pada kepentingan kelompok sendiri, adalah pertanyaan pelik yang akan kita tengok lagi di belakang nanti. Tetapi apa pun motivasi di belakangnya, sampai sekarang ini hasilnya memang nyata. Sesuatu masyarakat sipil ada di Minahasa, dan ada peluang yang bagus bahwa masyarakat itu akan tetap hidup di masa mendatang. Tetapi ini bukanlah masyarakat sipil, tempat warga negara individual berinteraksi secara bebas dalam batas-batas hukum, kehidupan politis dan asosiasional didasarkan pada prinsip-prinsip yang sekuler dan rasional, dan agama menjadi urusan pribadi. Itu lebih mirip masyarakat Belanda di zaman *verzuiling* atau 'pilarisasi', ketika orientasi-orientasi keagamaan (Protestan, Katolik, atau sekuler) membuat orang menentukan sekolah yang hendak mereka datangi, asosiasi yang hendak mereka gabungi, dan juga pandangan-pandangan politis yang hendak mereka anut. Ini tidak berarti bahwa, sebagaimana dinyatakan oleh James dan Schrauwers (2003:59) bahwa asosiasi erat yang ada antara perilaku keagamaan dan politis dan institusi-institusi di banyak bagian Indonesia mencerminkan suatu 'kebudayan' kolonial Belanda. Meskipun begitu, situasi di Belanda setengah abad yang lalu mirip dengan situasi Minahasa sekarang ini, dalam arti 'pilar-pilar' keagamaan yang berbeda-beda – antara lain justru akibat keterpisahan mereka – mampu hidup berdampingan secara damai terlepas dari ketidaksesuaian-ketidaksesuaian dan prasangka-prasangka yang mendalam, keseimbangan politis di antara mereka terpelihara oleh proses konstan akomodasi dan kompromi di antara elit mereka masing-masing (Lijphart 1968). Di Holland, adalah di luar kerangka ini jika yang akhirnya mengemuka adalah sesuatu bentuk masyarakat sipil yang lebih sekuler. Tetapi untuk mengharapkan suatu sekularisasi yang cepat daripada kehidupan politis di bagian manapun di Indonesia masa sekarang ini adalah harapan yang tidak realistis. Dan di Minahasa, ketika institusi-institusi keagamaan terlibat erat dengan upaya memelihara stabilitas sosial, pemenuhan kebutuhan-kebutuhan publik, dan redistribusi kekayaan, perkembangan seperti itu juga akan tidak disukai dari sudut pandang realistis manapun.

*Manajemen konflik dan kontrak sosial: kembali merangkul negara*

Meskipun pemimpin-pemimpin agama di Minahasa secara langsung terlibat dalam upaya memelihara perdamaian, ketika sampai pada masalah mengurus saat-saat rawan potensial seperti insiden Idul Fitri yang disebutkan di atas, mereka bersikap hati-hati dan lebih mengandalkan polisi daripada para pengikut mereka sendiri untuk meredam gejolak yang masih kuncup. Bahwa kadang-kadang pemaksaan dan kekerasan memang perlu untuk tujuan seperti ini memang secara terus terang diakui, bahkan ditekankan, oleh para pemimpin Kristen maupun Islam. Sikap mereka, menurut sebuah pernyataan yang dikeluarkan oleh anggota-anggota BKSAUA pada bulan Juli 2001, adalah bahwa setiap gangguan ketertiban umum harus ditindak tegas, dan itu bahkan berarti polisi boleh menembak untuk membunuh sebelum gangguan itu meledak. Bimbingan rohani khusus yang diberikan oleh GMIM pada anggota-anggota satuan polisi dimaksudkan bukan untuk meningkatkan kesadaran mereka tentang hak-hak asasi manusia, melainkan untuk memberi mereka keberanian dan ketegaran untuk menggunakan kekerasan jika hal itu diperlukan untuk memelihara perdamaian. Ada kemungkinan besar organisasi-organisasi keagamaan juga memberikan bentuk-bentuk dukungan yang lebih konkrit (finansial) pada satuan polisi. Mereka juga bekerja sama dengan erat dengan badan-badan negara yang lain. Selain pertemuan-pertemuan resmi BKSAUA, dari tahun 1999 sampai 2002 suatu rapat koordinasi kecil, yang digambarkan sebagai 'DPRD sejati' dan yang terdiri dari wakil-wakil permanen komunitas Protestan, Katolik, dan Muslim maupun pemerintah provinsi, polisi, kehakiman, dan militer diselenggarakan paling sedikit sekali sebulan di Manado untuk mengkoordinasikan kebijaksanaan keamanan.

Banyak informasi yang tidak secara langsung diasosiasikan dengan negara menegaskan pada kami bahwa di Minahasa masih ada respek besar dari publik bagi institusi-institusi pemerintah. Respek ini memperbesar prospek akan perdamaian dengan jalan membuat orang-orang enggan main hakim sendiri. Sikap bahwa hanya negara yang memegang hak untuk menghukum para pengganggu perdamaian ditemukan bahkan di jajaran kelompok-kelompok paramiliter Minahasa. Jurnalis Jake Lynch, ketika melaporkan 'unjuk kekuatan' yang diselenggarakan oleh Brigade Manguni dalam menanggapi pengeboman Bali (dan pada saat yang bersamaan ledakan di luar konsulat Filipina di Manado) pada

bulan Oktober 2002, tercengang ketika melihat bahwa para demonstrator itu tidak ngotot untuk membalas teror Islam dengan main hakim sendiri.

Keberingasan mereka di jalan-jalan, ratusan pemuda yang bergelantungan di kendaraan dengan atap dibuka, dengan mengenakan *t-shirt* hitam dan berteriak-teriak sekeras mungkin, memang tampak spektakuler dan agak seram [...] Tapi dengarkan orang-orang itu dengan cermat, dan akan terlihatlah suatu komunitarianisme yang tidak seseram penampilan mereka. Apa yang akan mereka lakukan, misalnya, jika anggota mereka menemukan 'orang luar' di Manado? Memangnya kenapa? Tentu saja menyerahkan orang itu ke polisi. Jika kata-kata itu betul mereka lakukan [...] maka setidaknya-tidaknya itu adalah satu langkah maju daripada situasi di bagian-bagian lain yang lebih kacau. Sebaliknya di Poso, misalnya, insiden pertama yang memicu huru hara terjadi ketika seorang lelaki Muslim, yang terluka dalam sebuah perkelahian jalanan melawan remaja-remaja Kristen, lalu lari ke sebuah mesjid lokal untuk mengobarkan teman-teman seagama untuk membalas dendam. (Lynch 2003:30)

Tidak jelas apakah para remaja Muslim Manado akan berpandangan sama: komposisi negara lokal di Minahasa, meskipun jauh dari homogen, mencerminkan komposisi kebanyakan populasi, ketika orang-orang Kristen merupakan mayoritas. Yang jelas akan naif untuk beranggapan bahwa dukungan publik bagi polisi sebagai penjaga ketertiban publik di Minahasa sepenuhnya adalah buah dari kepercayaan pada ketidakberpihakan penegak hukum yang resmi itu. Meskipun begitu, tak lama sesudah jatuhnya Suharto, orang-orang Muslim di Kota Bandar Bitung di Pantai Timur Minahasa memang menyerahkan pada polisi sejumlah agitator Islam yang mereka katakan baru saja datang dari luar provinsi itu untuk menabur permusuhan antara Muslim dan Kristen lokal. Dan orang-orang Muslim di seluruh Sulawesi Utara tahu bahwa satuan polisi di provinsi itu sejak itu menunjukkan diri – dengan dukungan para pemimpin gereja – mampu menindak ancaman-ancaman terhadap perdamaian baik dari kawasan Kristen maupun Muslim.

Tetapi kepercayaan yang masih diberikan oleh orang-orang Minahasa pada negara (lokal) sebagai penjaga perdamaian, dan sikap bertanggung-jawab para pejabat lokal ketika tiba saatnya untuk memenuhi harapan-harapan itu, bisa dilacak

mundur sampai pada hubungan setengah-kontraktual yang luar biasa harmonis (dengan standar-standar kolonial) yang berkembang antara negara dan masyarakat di Minahasa selama periode pemerintahan Belanda. Mulai awal abad ke-20 penghargaan khusus orang-orang Belanda terhadap orang-orang Minahasa sebagai serdadu dan abdi ratu yang setia, dipadukan dengan sikap asertif dan kecerdasan dengan orang-orang Minahasa, berkat pendidikan kolonial mereka, mampu mengajukan keluhan-keluhan mereka, sudah menciptakan sistem politik stabil yang melibatkan sikap timbal-balik dan representasi, dan yang secara luas dianggap legitim meskipun sifatnya kolonial (Henley 1996:94-107). Suatu ketidakasingan yang tersebar luas terhadap struktur-struktur dan prosedur-prosedur birokratis juga berkembang. Di pertengahan abad ke-20 terjadi periode panjang yang diwarnai kekerasan dan penindasan, dimulai pada tahun 1942 dengan terjadinya invasi Jepang dan berlanjut terus memasuki masa penindasan pemberontak Permesta (1957-1961) sampai berdirinya Orde Baru pada tahun 1965. Meskipun begitu, ideal kontrak sosial yang penuh kebaikan dan termasuk negara itu ternyata mampu bertahan hidup: Permesta ditujukan hanya untuk menentang kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah pusat di bawah Sukarno dan tidak mempertanyakan legitimasi negara Indonesia. Selama Orde Baru, pengalaman pembangunan ekonomi yang relatif bagus tanpa represi politis yang keras berhasil menghidupkan kembali ideal tadi dan berlanjut terus, bersamaan dengan kenangan kolektif yang diidealisir tentang masa lalu kolonial yang unik dari daerah itu, untuk mewarnai sikap-sikap orang Minahasa terhadap negara di masa kini.

Yang menonjol adalah bahwa kepercayaan yang diberikan pada otoritas sipil dan polisi itu tidak diberikan pada tentara, yang dianggap sebagai titik lemah ketika menangani konflik-konflik akibat keterlibatannya yang berlanjut terus dengan politik kekuasaan di tingkat nasional. Sementara preferensi bagi polisi melebihi tentara itu ada di Minahasa di antara orang-orang Kristen maupun Muslim, adalah signifikan bahwa orang-orang Kristen menjelaskan sikap mereka dengan melihat dukungan yang diberikan oleh tentara pada para perusuh Muslim dalam konflik-konflik di Ambon baru-baru ini. Meskipun akan terlalu membesar-besarkan untuk mengatakan bahwa orang-orang di Minahasa mempunyai kepercayaan yang sangat kuat pada *rule of law*. Semua kelompok yang terlibat dalam upaya memelihara perdamaian di Minahasa jelas berusaha keras untuk memastikan agar polisi, dan

bukan tentara, mewakili kekuasaan koersif negara dalam situasi-situasi ketika peredaman terhadap konflik memang dibutuhkan.

Negara mempunyai banyak wajah dan aspek-aspek predatoris tersendiri, yang begitu menonjol dalam sejarah Indonesia baru-baru ini, sungguh tepat jika dijadikan fokus dari perhatian besar di antara para pengamat Indonesia. Tetapi peranannya yang kurang lebih kontraktual dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan publik, ketika yang paling fundamental adalah perdamaian dan ketertiban, juga tidak boleh diabaikan. Di Minahasa, perdamaian dan ketertiban berhasil dipelihara antara lain berkat penggunaan sarana kekerasan oleh negara lokal dengan cara yang bertanggung jawab dan bijaksana. Di antara para ilmuwan sosial, pendekatan kontrak terhadap negara mencapai titik popularitas yang rendah di bawah pengaruh Marxisme ketika pada tahun 1960-an, ketika Carneiro (1970:733) bahkan menyatakan bahwa “kontrak seperti itu tidak pernah dibuat oleh kelompok-kelompok manusia, dan teori Kontrak Sosial sekarang ini tidak lebih dari rasa ingin tahu historis”. Tetapi sekarang ini beberapa orang sekali lagi menegaskan bahwa asal-usul kekuasaan negara harus dicari dalam tuntutan akan pemecahan konflik (Stone Sweet 2002; Henley 2004). Bukti Minahasa kontemporer menegaskan bahwa masyarakat sipil tidak dapat menggantikan negara, melainkan hanya melengkapinya, dan jenis negara yang perlu ia lengkapi adalah negara yang terikat pada masyarakat oleh sebuah kontrak sosial, namun memegang otonomi yang cukup memadai untuk melakukan intervensi dalam masyarakat dengan kekerasan dan ketidakberpihakan ketika hal itu dituntut untuk memenuhi isi kontraknya.

Di Indonesia kebudayaan keadaban tetap rapuh dan tak lengkap jika ia tidak dibarengi dengan transformasi negara. Dengan kata lain, [...] masyarakat sipil tidak bertentangan dengan negara, tetapi sangat tergantung pada tingkat peradabannya. Negara harus membuka dirinya sendiri bagi partisipasi publik. Pada saat yang sama, pengadilan dan lembaga-lembaga penjaga keamanan yang independen harus siap melakukan intervensi ketika, sebagaimana akan selalu terjadi, seorang warga negara atau pejabat berusaha menggantikan proseduralisme demokratis dengan tindak kekerasan. Sebagaimana satgas-satgas keamanan dan kelompok-kelompok kebencian secara teratur mengingatkan kita, tidak semua organisasi dalam masyarakat itu beradab, dan negara harus bertindak sebagai penjaga peradaban publik maupun kendaraan bagi kehendak publik. (Hefner 2000:215)



Bagi kami diskusi mengenai desentralisasi dan demokratisasi di Indonesia harus difokuskan pertama-tama pada implikasi-implikasi mereka, baik positif maupun negatif, bagi upaya untuk menciptakan hubungan yang sehat antara negara dan masyarakat. Di sisi positif, proses-proses pada prinsipnya harus mempermudah usaha untuk merintang nafsu-nafsu predatoris yang rentan pada negara, karena mereka menguasai sarana pemaksaan. Di sisi negatif, keterlibatan yang lebih erat dengan masyarakat bisa melemahkan negara sampai ke titik saat negara tidak lagi mempunyai kekuasaan untuk melayani kepentingan publik, atau membelokkan ketidakberpihakannya sampai ke titik saat ia tidak lagi memiliki keinginan untuk tidak berpihak. Ini tidak berarti bahwa negara-negara otoriter dari periode kolonial atau Orde Baru bertindak tanpa keberpihakan ketika kepentingan-kepentingan dari elit-elit mereka yang berkuasa terlibat. Tetapi pemusatan kekuasaan di bawah rezim-rezim itu setidaknya-tidaknya berarti bahwa banyak masalah nasional – misalnya perlindungan terhadap taman-taman nasional – melibatkan kepentingan-kepentingan elit secara tidak langsung yang dilakukan sekarang ini, setelah kekuasaan ditebarkan lebih luas lagi. Salah satu poin yang terkait di sini adalah bahwa korupsi yang tersentralisir di negara Orde Baru setidaknya-tidaknya lebih transparan dan bisa diramalkan, dan dengan demikian tidak semerugikan bisnis dan investasi daripada korupsi masa kini yang didesentralisasi.

*Ekonomi dan demografi: politik kemakmuran dan proporsionalitas*

Selain memiliki masyarakat sipil yang kuat dan negara lokal yang relatif beradab, Sulawesi Utara diuntungkan oleh suatu struktur ekonomi yang tidak mendorong konflik. Sebagai salah satu dari provinsi-provinsi yang paling makmur di Indonesia, ia juga menunjukkan distribusi kekayaan yang secara komparatif merata. Pada tahun 2001, dengan 11% dari populasinya secara resmi hidup di bawah garis kemiskinan, Sulawesi Utara mempunyai tingkat kemiskinan paling rendah nomor empat di seluruh Indonesia setelah Jakarta, Bali, dan Riau. Di daerah-daerah urban tempat para perantau Muslim terkonsentrasi, angka itu di bawah 9% (*Statistik Indonesia 2002:593-5*). Banyak keluarga memang masih menanggung hidup berat, dan di antara keluarga-keluarga Muslim di Manado serta bagian lain Minahasa banyak yang merupakan buruh dan pedagang kecil yang menjadi bagian miskin dari populasi. Meskipun begitu, menurut standar Indonesia, kemiskinan mereka,

entah diukur dengan ukuran-ukuran absolut atau relatif terhadap kelompok-kelompok lain, di kebanyakan kasus ternyata tidak seberapa.

Kesenjangan pendapatan di Sulawesi Utara jelas rendah [...]. Bagian terbesar populasi termasuk dalam kelompok pendapatan medium [...]. Salah satu alasan bagi pola distribusi pendapatan yang senantiasa merata ini adalah salah satu ciri khas Sulawesi Utara, yaitu aktivitas-aktivitas ekonominya yang berskala kecil di hampir semua sektor. Banyak aktor menyumbang pada *output* ekonomis, dan Sulawesi Utara secara efektif memiliki apa yang disebut 'ekonomi rakyat' tanpa hal ini dipromosikan dengan segala macam rencana dan slogan. (Vekie A. Rimate 1999:10).

Ekonomi rakyat yang tidak direncanakan ini mengurangi kecemburuan dan rasa tidak senang di antara kelompok-kelompok agama provinsi tersebut, dan tidak memberikan rangsangan struktural yang kuat bagi konflik sipil. Bahkan selama krisis-krisis, relatif sedikit sekali orang-orang di Sulawesi Utara yang tidak menanggung risiko akan kehilangan sesuatu, dan ketika situasi buruk, kekhawatiran yang besar bahwa orang-orang akan rugi sendiri justru membuat mereka cenderung mempertahankan *status quo*. Amat jelas bahwa di provinsi ini krisis finansial yang dimulai pada tahun 1997, dan ketidakpastian politis yang terjadi sesudah jatuhnya Suharto pada tahun 1998, justru memperkuat konservatisme ketimbang radikalisme dalam kehidupan politik. Setelah pemilu 1999, bekas partai negara Orde Baru, Golkar, dengan perolehan 20 dari 45 kursi, masih bisa dengan mudah menjadi faksi terbesar dalam parlemen provinsi. Pada pemilu parlementer 2004 Golkar kembali menjadi partai dengan perolehan suara terbesar di Sulawesi Utara, dan dalam ronde pertama pemilu presidensial di tahun yang sama kandidat Golkar Wiranto memperoleh suara terbesar di provinsi itu.

Ada gunanya diulang lagi bahwa konsekuensi-konsekuensi ekonomis dari krisis keuangan Asia yang memicu jatuhnya Suharto itu di Sulawesi Utara tidaklah separah di beberapa bagian lain Indonesia. Salah satu alasan bagi hal ini adalah stabilitas politis itu sendiri, yang membuat provinsi itu menjadi tempat pelarian yang menarik bagi modal milik orang-orang Kristen dan Indonesia-Cina yang terganggu atau terancam oleh konflik-konflik di tempat lain. Meskipun begitu, faktor-faktor lain berkaitan dengan sifat ekonomi provinsi itu yang beragam dan sebagian

berorientasi pada ekspor. Karena krisis 1997 itu hanya mencakup Asia Timur dan bukan global, ia memberikan efek membuat banyak ekspor menjadi lebih menguntungkan akibat nilai tukar rupiah yang anjlok terhadap dolar AS. Para penanam pala dan cokelat di Sulawesi Utara, misalnya, mengalami masa-masa *boom*, dan ekspor kopi, ikan, kayu, furnitur, dan emas dari provinsi itu juga meningkat. Untuk sesaat, di puncak krisis itu rupiah yang lemah mendatangkan para pedagang dari Filipina, ketika peso kehilangan nilai tukar tidak sebesar rupiah, yang berbondong-bondong ke Manado dan Bitung untuk membeli aneka macam produk Indonesia yang kini mendadak harganya murah. Pada saat yang sama pengerahan tenaga kerja di sektor jasa dan konstruksi yang besar dan masih terus tumbuh itu memungkinkan banyak orang lain ikut menikmati peruntungan para eksportir, sementara tabungan dan kredit tersedia dalam skala besar untuk menyelamatkan mereka yang kurang begitu beruntung. Harus dicatat bahwa di antara orang-orang yang mendapatkan pengaruh terburuk dari krisis itu adalah pegawai negeri Sulawesi Utara (kebanyakan Kristen), yang kedudukan ekonomisnya yang dulu istimewa kini tergerus ketika gaji mereka habis digerogoti inflasi.

Jika distribusi kekayaan yang relatif merata ternyata berhasil membantu menjaga agar ketegangan-ketegangan agama tetap terkendali, ketika sampai pada politik demografi yang mencolok itu, justru ketidakseimbangan antara populasi Kristen dan Muslim di provinsi itulah yang menguntungkan untuk memelihara perdamaian. Meskipun di Indonesia secara keseluruhan merupakan minoritas yang kecil dan kadang-kadang sangat rentan, orang-orang Kristen di Sulawesi Utara masih merupakan mayoritas yang lumayan besar. Tidak adanya kekhawatiran mereka terhadap minoritas Islam lokal membuat mereka cenderung mentolerir minoritas itu dan menerima partisipasinya dalam kehidupan publik dan politis provinsi – pada tingkatan yang proporsional dengan jumlahnya. Jika di tempat lain seruan ‘proporsionalitas’ dalam pemerintahan biasanya adalah seruan untuk melakukan marginalisasi politis terhadap orang-orang Kristen, di Minahasa itu adalah permintaan bantuan yang melegakan bagi orang-orang Kristen sendiri. Pada saat yang sama, kesadaran menjadi minoritas itu sendiri di tingkat nasional adalah bagi orang-orang Kristen Minahasa untuk menghindari kesan mengancam orang-orang Muslim. Mereka tidak hanya khawatir hal itu akan mengarah pada intervensi dari luar yang dipenuhi sikap permusuhan di Minahasa, tetapi juga hal itu akan memprovokasi tindak pembalasan dendam terhadap orang-orang Kristen di

tempat lain di Indonesia. Di Minahasa, kerentanan potensial kelompok Muslim membuat para anggotanya cenderung mengusahakan sikap moderat dan bijaksana. Situasi itu secara intrinsik lebih stabil daripada situasi di Ambon di mana kedua kelompok kurang lebih setara, sehingga setiap persaingan ekonomis dari para pedagang jalanan sampai kontraktor bangunan, dan setiap penunjukan publik bagi jabatan gubernur sampai tataran-tataran di bawahnya mengancam akan menjadi pertarungan *winner-takes-all* antara blok Kristen dan Muslim.

Tentu saja situasi demografis bisa berubah. Akibat kombinasi peningkatan alami yang lebih cepat dan arus masuk perantau Muslim yang lambat tetapi mantap dari tempat lain, bagian Islam dari populasi Sulawesi Utara tumbuh dengan jauh lebih cepat daripada bagian Kristen. Salah satu alasan mengapa orang-orang Minahasa bisa menerima pemisahan Gorontalo dari Sulawesi Utara pada tahun 2001 dengan rela adalah bahwa di daerah itu arus perantau tadi telah membuat mayoritas Kristen jauh menyusut.

**Tabel 1. Persentase populasi penganut Islam di Sulawesi Utara, Minahasa dan Manado, 1970-2002**

	1970	1990	2000	2002
Sulawesi Utara	43,3	46,2	49,8	28,6
Minahasa termasuk Manado	9,3	13,7	18,6	18,6
Minahasa tanpa Manado	5,0	5,1	9,6	10,0
Kota Manado	25,0	28,1	31,4	31,2

Sumber: Jones 1977; *Sulawesi Utara* 1991, 2001, 2003.

Persiapan-persiapan untuk pemecahan itu dimulai di bawah kepresidenan Habibie, yang ayahnya berasal dari Gorontalo. Kecuali beberapa perasaan campur-aduk di antara pegawai-pegawai negeri eselon tinggi mengenai pengaruh 'Manado' yang mengecil itu, kebanyakan orang Minahasa rela melepaskan Gorontalo karena sebagian besar orang Gorontalo ingin melihat Gorontalo keluar dari bayangan Minahasa. Sulawesi Utara dalam bentuknya yang sudah dikutungi itu didominasi

oleh orang-orang Kristen Minahasa dan Sangire, dan hanya bagian selatan Bolaang Mongondow didominasi muslim. Fakta bahwa Gorontalo adalah daerah miskin dengan sedikit sumber alam adalah alasan lain bagi orang-orang Minahasa untuk tidak menyesali pelepasan itu, tetapi hal itu rupanya tidak mengurangi antusiasme orang-orang Gorontalo sendiri untuk memisahkan diri. Harus juga ditambahkan bahwa di Gorontalo, yang 98% populasinya muslim, faktor agama itu sendiri jarang disebut-sebut sebagai motif pemisahan, tidak seperti yang terjadi di Minahasa – meskipun beberapa kelompok Islam di tingkat nasional bergembira ria karena “jumlah provinsi dengan basis muslim kembali bertambah” (Yogi W. Utomo 2000:76). Banyak orang Kristen Minahasa khawatir bahwa dalam jangka panjang perubahan demografis itu akan terus menyusutkan mereka sehingga menjadi minoritas di tanah mereka sendiri. Seorang demagog yang menyerukan sesuatu bentuk pembersihan etnis sebagai satu-satunya cara untuk menghindarkan hal ini pasti akan menggetarkan dawai yang memang sudah sangat peka dalam opini publik itu. Meskipun begitu, sampai sejauh ini tidak seorang pun pemimpin Minahasa dari golongan mana pun yang memilih untuk menyulut jalan searah menuju konflik ini.

### *Ketegangan-ketegangan mendasar*

Dalam beberapa komentar akademik mengenai konflik-konflik pasca-Orde Baru di Indonesia, ketegangan-ketegangan agama dan identitas-identitas etnis yang dilibatkan dalam konflik-konflik itu diinterpretasikan sebagai produk sampingan persaingan ekonomis yang terjadi belum lama ini, atau sebagai hasil dari usaha-usaha secara sengaja oleh orang-orang luar atau elit-elit lokal untuk menciptakan perpecahan-perpecahan politis (George Junus Aditjondro 2001; Klinken 2005). Meskipun begitu, dalam konteks Minahasa ide-ide seperti itu tidak begitu berguna. Perbedaan-perbedaan keagamaan di Sulawesi Utara sudah begitu intrinsik bagi masyarakat sehingga perbedaan-perbedaan itu tidak perlu dibangun secara sadar dalam konteks-konteks politis. Pada pemilihan umum Indonesia yang pertama hampir 50 tahun yang lalu, yaitu pada tahun 1955, agama di Sulawesi Utara (pada waktu itu juga termasuk apa yang sekarang disebut Sulawesi Tengah) sudah sepenuhnya dipolitisir. Partai-partai yang eksplisit Islam, Protestan dan Katolik berhasil memikat konstituensi mereka masing-masing, dan partai sekuler yang

paling sukses, PNI yang nasionalis itu, hanya meraih 13% suara provinsi (*Pemilu Indonesia 2000:40*).

Setidak-tidaknya dilihat dari kehadiran di gereja dan partisipasi dalam organisasi-organisasi Kristen, Minahasa adalah sebuah daerah Kristen yang kadang-kadang sulit dipahami oleh orang-orang Eropa. Karenanya orang-orang Muslim daerah itu, yang dengan beberapa pengecualian tidak dianggap sebagai etnis Minahasa, senantiasa menyadari status minoritas mereka. Dalam kategori Kristen ada juga minoritas Katolik yang penting, yang merupakan salah satu 'pilar' sosio-religius dengan institusi-institusinya sendiri yang paralel dengan GMIM. Tetapi Katolikisme tidak banyak berkaitan dengan etnisitas, dan di bawah kondisi-kondisi yang sekarang tidak ada potensi konflik serius antara Katolik dan Protestan di Minahasa. Sebaliknya, potensi kekerasan Kristen-Muslim sangat nyata, dan telah meningkat akibat rasa kekhawatiran orang-orang Minahasa Kristen pada apa yang mereka pandang sebagai ancaman terhadap keamanan dan gaya hidup mereka.

Sebagian besar dari ancaman-ancaman itu datang dari luar daerah. Barangkali yang paling konkrit di antaranya berhasil dielakkan pada tahun 1999 ketika enam buah bus penuh dengan Laskar Jihad militan (300 pertama dari kontingen yang semuanya mencapai 800), yang dikirim dari Jawa via Sulawesi Selatan untuk membela kepentingan-kepentingan Muslim di Minahasa, dihadang di tengah jalan menuju Manado dan dipaksa pulang oleh para pejabat pemerintah provinsi. Tetapi fakta bahwa di tempat lain di Indonesia para militan itu tidak disuruh pulang, dan kekerasan memang meledak, sampai sekarang terus memberikan pengaruh yang menggelisahkan. Hal itu antara lain karena kekhawatiran bahwa konflik-konflik di Maluku dan Sulawesi Tengah mungkin akan merembet ke lain daerah, atau mencerminkan suatu konspirasi anti-Kristen di seluruh Indonesia. Hal itu juga karena 80.000 orang pengungsi yang mengalir ke Minahasa akibat konflik-konflik tadi datang dengan perasaan dendam terhadap Islam, dan mereka tidak menanggung risiko kehilangan apa-apa sehingga mereka justru dipandang sebagai bahaya nyata bagi perdamaian antara Muslim dan Kristen yang sudah dengan susah payah berusaha mereka pelihara di Sulawesi Utara.

Ketika kekerasan pecah kembali di Ambon pada bulan April 2004, polisi dan militer di Sulawesi Utara siap siaga. Lewat tokoh-tokoh terkemuka lain, gubernur menyerukan warga provinsinya agar 'jangan terprovokasi'. Gangguan-gangguan di Ambon, katanya, tidak berkaitan dengan perbedaan-perbedaan agama,

melainkan dengan aktivitas-aktivitas Republik Maluku Selatan. Selama episode itu, seorang pemimpin Protestan di Manado menulis sebuah surat terbuka yang mengungkapkan perasaannya, yang tak pelak lagi juga dimiliki oleh mayoritas warga Minahasa, mengenai batas-batas solidaritas Kristen jika disangkutkan dengan para pengungsi nonMinahasa. Ia memperingatkan, jika terjadi eksodus orang-orang Kristen dari Ambon, para pengungsi itu jangan tergesa-gesa disambut baik di Minahasa. Mereka yang sudah beberapa tahun yang lalu datang dari Maluku Utara sudah menjadi beban bagi pemerintah daerah dan telah menjadi sumber persaingan ekonomis yang tidak dikehendaki bagi bagian yang lebih miskin dari populasi Minahasa. Arus pengungsi lebih lanjut mau tidak mau akan mengarah pada gangguan-gangguan publik dan kembalinya preman-preman Brigade Manguni ke jalanan. Kemudian di tahun 2004 tindak-tanduk kekerasan terhadap orang-orang Kristen di Palu (Sulawesi Tengah) sekali lagi meningkatkan ketegangan di Minahasa, yang memprovokasi protes kemarahan dan arak-arakan sepeda motor gerombolan Brigade Manguni.

Sulawesi Utara adalah sebuah bagian kecil dari sebuah negeri yang sangat besar, dan dominasi Kristen Minahasa di provinsi mereka sendiri kontras tajam dengan status mereka sebagai minoritas yang kecil dan secara potensial rapuh dalam bangsa Indonesia secara keseluruhan. Persis sebagaimana pencapaian masyarakat sipil Minahasa dalam mencegah pertentangan antarkelompok agama bisa dibuyarkan oleh kegagalan peradaban di tempat lain di Indonesia, begitu juga hubungan baik antara negara lokal dan masyarakat di Minahasa secara periodik terancam akan ditenggelamkan oleh inisiatif-inisiatif kebijaksanaan dari pusat negara, Jakarta, yang dipandang sebagai memusuhi Kristen. Perdebatan parlemen pada tahun 2000 mengenai *Jakarta Charter*, sebuah proposal untuk menjadikan hukum Islam sebagai hukum negara bagi orang-orang Muslim Indonesia, memicu pembicaraan tentang pemisahan diri di Minahasa, dan gaung-gaungnya bahkan sampai sekarang masih terdengar sekalipun hasil dari perdebatan itu adalah bahwa parlemen menolak gagasan itu. Rancangan-rancangan UU yang berpotensi mempengaruhi pendidikan agama di sekolah-sekolah, dan kedudukan personil Kristen dalam layanan kesehatan, telah menimbulkan kecemasan-kecemasan serupa dan membantu memastikan bahwa teori-teori konspirasi Muslim melawan Kristen itu tetap menjadi topik percakapan favorit dalam pertemuan-pertemuan kecil.

Dengan demikian, jika orang-orang Kristen Minahasa tidak begitu takut pada minoritas Muslim, mereka jelas mengkhawatirkan implikasi-implikasi potensial mayoritas Muslim Indonesia baik terhadap politik nasional maupun terhadap hubungan-hubungan Kristen-Muslim lokal, dan hanya segelintir yang mempunyai respek nyata terhadap Islam pada umumnya. Kenyataannya di Minahasa sekarang ini antipati terhadap Islam lebih kuat daripada di masa lampau. Di Sonder, sebuah daerah pedesaan di Minahasa tengah lokasi populasi Muslimnya sangat kecil, orang-orang bangga menceritakan pada tamu yang datang berkunjung bahwa di kecamatan itu tidak ada satu pun mesjid. Beberapa akademisi lokal menyatakan bahwa toleransi yang tulus terhadap Islam tidak dapat diharapkan terwujud di waktu dekat, dan paling banter yang bisa diharapkan akan tercapai adalah apa yang mereka sebut akseptansi – yang merupakan singkatan dari toleransi dan akseptasi, karena akseptansi mengisyaratkan penerimaan yang pasif dalam menghadapi realita yang tak terhindarkan. Meskipun begitu, dengan latar belakang antipati pribadi inilah kampanye publik yang intensif untuk mencapai toleransi agama di Sulawesi Utara harus dipahami dan dijunjung tinggi. Sepintas lalu tampaklah sifat yang idealistis dari upaya para elit provinsi dalam mempropagandakan perdamaian secara bersama-sama. Sebagai bagian dari propaganda itu, sebagai salah satu ilustrasi, pemimpin Islam yang paling dihormati di Manado secara reguler ditayangkan di radio Katolik setempat untuk mendiskusikan tema “hidup bersama-sama dalam sebuah masyarakat plural”. Tetapi sifat idealistis itu bukannya mencerminkan kenaiifan, melainkan kebutuhan yang mendesak.

Di bawah pemerintahan Orde Baru, Sulawesi Utara, sebuah provinsi yang memiliki kebhinekaan etnis luar biasa bahkan menurut standar Indonesia, sudah mulai mengembangkan varian lokalnya sendiri dari ideologi nasional Pancasila, Bhineka Tunggal Ika. Varian ideologi Pancasila tersebut menyetengahkan slogan-slogan seperti *torang samua basudara*, yang berarti kita semua adalah satu saudara dalam dialek Melayu Manado, dan Bohusani, sebuah akronim yang mengisyaratkan kesatuan dari (waktu itu) keempat bagian dan kelompok etnis besar provinsi itu, yaitu Bolaang Mongondow, Gorontalo (Hulondalo), Sangir-Talaud, dan Minahasa. Tetapi baru sesudah jatuhnya Suharto dan pelajaran-pelajaran getir dari Ambon, Halmahera dan Poso maka kampanye ideologis untuk keharmonisan agama di



Sulawesi Utara benar-benar digencarkan. Slogan provinsi yang baru adalah *baku-baku baik, baku-baku sayang*, 'berbaiklah pada satu sama lain dan kasihilah satu sama lain' dan referensi yang diulang-ulang pada kasih sayang yang mencerminkan inspirasi Kristen. Tetapi ada juga referensi-referensi pada kebudayaan dan identitas Minahasa pra-Kristen, yang dilukiskan sebagai pada dasarnya toleran dan pluralistis sebagaimana identitas nasional Indonesia itu toleran dan pluralistis menurut Pancasila. Pada bulan Februari 2003, sebuah monumen toleransi agama yang indah diresmikan oleh Gubernur A.J. Sondakh – ia sendiri seorang politikus Golkar – dekat Kawangkoan di Minahasa tengah. Disebut Bukit Kasih, ini adalah semacam taman bertema keagamaan, yang skalanya lebih kecil tetapi simbolismenya jauh lebih ambisius daripada Taman Mini Indonesia Indah di Jakarta, dan berisi jajaran replika-replika sebuah mesjid, gereja Protestan dan Katolik, dan pura-pura Hindu dan Buddha. Bukit Kasih juga menampilkan patung-patung dari para leluhur Minahasa, dan sengaja dibangun dekat Watu Pinawetengan ('Batu Pembagian') yang menandai asal-usul dan pusat ritual Minahasa menurut interpretasi modern tentang kepercayaan asli Minahasa. Dalam pidato peresmian, Sondakh melukiskan Bukit Kasih sebagai dipersembahkan bagi 'roh rakyat Minahasa' (Ponsen 2003:63).

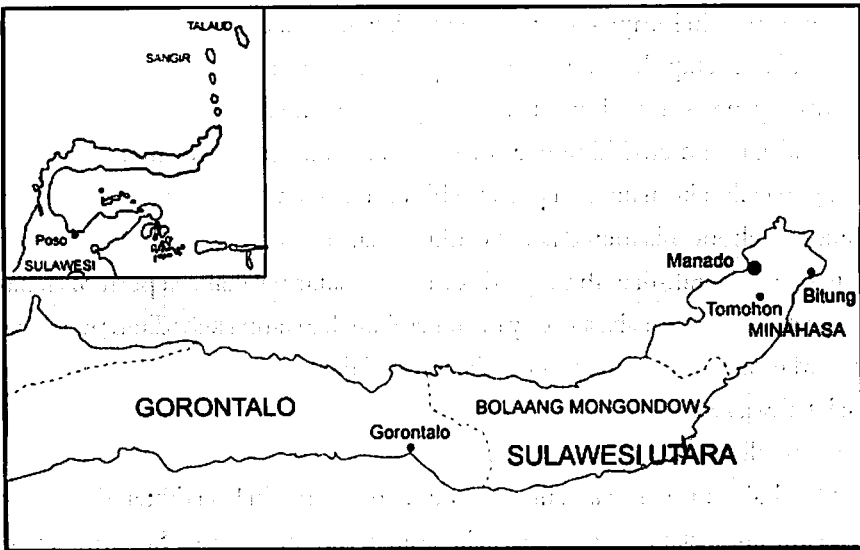
Persis sebagaimana Pancasila sendiri sudah lama mengejawantahkan suatu cita-cita yang seperti mimpi di siang bolong, begitu juga dengan neo-Pancasilaisme Minahasa itu, dengan penekanannya pada harmoni dan inklusi, bisa dilihat sebagai penegasan tak langsung bahwa potensi bagi pertentangan itu sangat kuat. Pada tahun 2002, JAJAK (Jaringan Kerja Kasih), sebuah LSM elit yang didukung oleh pemerintah provinsi dan melibatkan aneka tokoh intelektual dan keagamaan Sulawesi Utara, menerbitkan sebuah *booklet* yang berjudul *kasih mengubah dunia* dalam hubungan dengan Tahun Kasih yang diresmikan oleh provinsi itu. Dalam pendahuluan pada antologi ini, Suhendro Horoma, editor koran *Manado Post* yang sangat berpengaruh itu, dan ia sendiri orang Muslim yang berasal dari Bolaang Mongondow, secara blak-blakan mengakui sejauh mana ancaman kekerasan itu, yang secara grafis diilustrasikan oleh kejadian-kejadian di daerah-daerah di dekatnya, yang membuat mata orang-orang di Sulawesi Utara dipusatkan pada tingginya nilai perdamaian.

Tantangan semakin membesar yang kita hadapi pada tahun 2002 berkaitan dengan melemahnya nilai-nilai 'persaudaraan dan kekeluargaan' yang dulu berhasil menjaga bangsa Indonesia sejak perjuangan kemerdekaan. Beberapa daerah di dekat kita, termasuk Ambon, Maluku, dan baru-baru ini Poso, telah menyaksikan perpecahan, konflik, permusuhan, dan pembunuhan di antara sesama orang Indonesia. Ini adalah keprihatinan dan tantangan bagi pemerintah dan rakyat Sulawesi Utara, yang harus melindungi dan memelihara gaya hidup mereka sendiri yang aman, damai, dan harmonis itu [...]. Kita semua sudah memperoleh keindahan dan kebahagiaan dari suatu eksistensi yang dibangun di atas cinta kasih, kebersamaan, dan solidaritas. Eksistensi itu telah memungkinkan kita tidak hanya hidup dan menjalankan kepercayaan kita masing-masing dengan damai, tetapi juga menjalankan segala macam aktivitas sosial dan ekonomis kita tanpa rintangan apa pun. Pemerintah dan masyarakat telah mampu berkonsentrasi secara tanpa henti pada tugas mengembangkan Sulawesi Utara dan meningkatkan standar hidup. Tujuan kita yang nomor satu sekarang mestinya adalah [...] memelihara dan meningkatkan perdamaian lingkungan dan kemakmuran [...] di provinsi ini. (Suhendro Boroma 2002:7)

Dengan demikian, terlepas dari idealismenya yang tampak hiperbolis itu, kampanye ideologis untuk memelihara perdamaian di Minahasa tadi pada akhirnya didasarkan pada suatu pemahaman yang sangat pragmatis bahwa harga dari kegagalan untuk memelihara perdamaian akan sangat tinggi bagi semua pihak.

#### *Komentar-komentar penutup*

Sebelum Suharto, adalah konvensional untuk beranggapan bahwa pengakuan dan poliuisasi terhadap identitas-identitas etnis dan keagamaan di Indonesia adalah tahap yang perlu dan tak terelakkan dalam 'revolusi integratif' (Geertz 1963) yang akhirnya akan membuahkan 'integrasi nasional' (Liddle 1970) secara demokratis. Keberhasilan Orde Baru dalam mengendalikan politik sektarian dan kedaerahan membuat banyak komentator berubah pikiran mengenai masalah ini. Tetapi sekarang ada konsensus yang semakin membesar bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan Orde Baru, khususnya sehubungan dengan transmigrasi dan kontrol atas sumber-sumber alam, menciptakan lebih banyak ketegangan etnis dan religius dan bukannya meredakannya, dan dalam jangka panjang memperparah ketegangan-ketegangan itu dengan jalan melarang mereka diekspresikan secara politis dan sah. Apa pun pemicunya yang tepat, episode-episode kekerasan di Kalimantan,



Peta 12. Sulawesi Utara

Sulawesi dan Maluku sejak tahun 1998 menunjukkan bahwa perbedaan-perbedaan etnis dan religius tetap menjadi garis pertempuran potensial dalam konflik-konflik sipil masa mendatang. Dengan cara apa pun, ketegangan-ketegangan yang menyelimuti perbedaan-perbedaan itu jelas harus ditangani. Dengan latar belakang ini, kabar baik dari Minahasa pasca-Suharto adalah bahwa bahkan perpecahan-perpecahan etnis dan religius yang lama dan sudah begitu mendalam tidak perlu mengarah pada konflik kekerasan asalkan masyarakat yang sudah terpecah-pecah itu juga merupakan masyarakat sipil, asalkan kondisi-kondisi ekonomis dan geografis menguntungkan, dan asalkan negara mampu memainkan peranan yang benar sebagai penjaga perdamaian. Selain itu, institusi-institusi keagamaan itu sendiri bisa mendukung masyarakat sipil dan negara yang beradab sampai ke titik tertentu.

Orang-orang yang skeptis akan dengan cepat menunjukkan bahwa sebagian besar Indonesia tidak seperti Minahasa. Khususnya tradisi timbal-balik kontraktual yang panjang antara negara (lokal) dan masyarakat di Minahasa hanyalah satu kekecualian dalam konteks Indonesia. Sulit melihat bagaimana hubungan seperti itu, yang didasarkan pada kepercayaan, preseden, dan lingkungan budaya spesifik, bisa diciptakan dalam jangka pendek di tempat lain. Konsultasi antara pemimpin

dari kelompok-kelompok agama yang berlainan bisa diintensifkan di provinsi-provinsi lain, tetapi hanya jika pemimpin-pemimpin itu diilhami oleh tingkat komitmen yang sama pada perdamaian seperti yang menjawai rekan-rekan mereka di Manado, dan memiliki tingkat otoritas sama atas pengikut mereka masing-masing, barulah konsultasi seperti itu bisa membuahkan banyak hasil. Dan bahwa kesetaraan ekonomis meredakan konflik sosial adalah tidak lebih dari altruisme abstrak bagi daerah-daerah yang tidak memiliki latar belakang seperti Minahasa, yaitu pertanian ekspor skala kecil yang dikembangkan tanpa kehadiran perusahaan besar. Masalah dengan mencoba pelajaran-pelajaran yang diperoleh dari sejarah adalah bahwa sejarah itu sendiri, karena menjadi bagian dari akumulasi kecelakaan, jarang bisa ditiru ulang.

Di pihak lain, alasan lain untuk optimisme mungkin bisa dilihat dalam fakta bahwa konflik sosial yang diwarnai kekerasan di Indonesia pasca-Suharto, terlepas dari alarmisme jurnalistis dan juga akademis yang begitu besar itu, sebenarnya telah dibatasi sampai pada beberapa episode yang dilokalisir, yang banyak di antaranya telah sengaja dikobar-kobarkan karena alasan-alasan politis oleh campur tangan militer (George Junus Aditjondro 2001; Liem 2002). Ini tidak berarti mengingkari bahwa di beberapa daerah yang dilanda kerusuhan, sebagaimana akan dibuktikan oleh banyak bab dalam buku ini, sebenarnya bersifat akut dan kambuh-kambuhan. Merebaknya pengadilan massa sejak tahun 1998 juga merupakan tren yang mengkhawatirkan (Colombijn 2005:250-1; van Dijk 2002). Namun dengan adanya warisan Orde Baru yang berupa akumulasi ketegangan-ketegangan politis dan perasaan tidak senang, tekanan-tekanan tambahan yang harus ditanggung akibat masalah-masalah ekonomis dan perubahan-perubahan institusional, dan kondisi negara yang diperlemah dan dicabik-cabik di banyak daerah, tingkat ketertiban publik di Indonesia sekarang ini sebenarnya bisa digambarkan lumayan tinggi, dan itu agak mengherankan. Sementara ancaman kelompok-kelompok penghukum dan kehadiran kelompok-kelompok perlindungan bergaya mafia jelas berkaitan erat dengan hal ini, Indonesia jauh dari kondisi anomi seperti yang ditemukan di banyak negara Afrika ketika negara lemah dan berada di tangan kelompok-kelompok kepentingan (van der Veen 2004). Jika bahkan dalam ketiadaan negara, manajemen konflik atau penegakan hukum yang efektif ini perilaku publik lumayan damai, maka masyarakat di banyak

bagian lain Indonesia selain Minahasa boleh dikatakan lebih beradab dibandingkan dengan bagian lain di dunia ini pada umumnya. Asal-usul dari keadaban Indonesia yang luas ini pantas diteliti lebih lanjut.

### Ucapan terima kasih

Di antara banyak informan yang menyumbangkan informasi dan opini yang membentuk tulisan ini, para penulis ingin secara khusus mengucapkan terima kasih pada: Arifin Assegaf, Stella Boestami, Suhendro Boroma, Nico Gara, Hetty Geru, Audie F.G. Joseph, Jootje Kawengian, Prof. Adrian Lopian, Ferry Raymond Mawikere, Dr. Arnold Fr. Parengkuan, Fendy E.W. Parengkuan, Jack Parera, Pendeta Wempic Pepah, Tiene Pepah-Warouw, Prof. Ishak Pulukadang, Meriam Rau, Paul R. Renwarin, Prof. W.A. Roeroe, Markus Rumagit, Dr. Donald A. Rumokoy, Dr. Richard Siwu, Shelley Sondakh, Dr. Bert Adriaan Supit, Dr. Albert O. Supit, Leo Supit, Diana Tampi-Ratulangie, Prof. Hannie Waworuntu.

\*\*\*

# Masyarakat Sipil di Jepara: Mudah Terpecah Tapi Inklusif

Jim Schiller

## *Pendahuluan*

Dari awal 1980-an sampai pertengahan 1990-an masyarakat sipil Jepara berkembang marak berbarengan dengan sebuah negara *powerhouse* yang relatif responsif dan berorientasi pada pembangunan. Bab ini menelusuri karakter masyarakat sipil Jepara Orde Baru dan menyimak bagaimana masyarakat sipil itu menanggapi kesempatan-kesempatan dan kendala-kendala yang mengikuti jatuhnya rezim Suharto, diikuti dengan bangkitnya gerakan reformasi dan demokratisasi.<sup>1</sup>

Jepara adalah sebuah kabupaten di pantai utara Jawa Tengah, dengan populasi 1 juta orang. Ibukotanya, yang juga disebut Jepara, berjarak 90 km dari ibukota provinsi, Semarang, dan 30 km dari jalan raya utama. Antara puncak kejayaannya di abad ke-16 dengan munculnya sebuah industri furnitur besar di 1980-an, Jepara adalah daerah yang relatif terisolir dan terbelakang. Sejak pertumbuhan industri tersebut, daerah itu berhasil menjadi salah satu kabupaten miskin-yang berubah menjadi makmur di Indonesia. Kemakmuran itu tidak merata, tetapi banyak orang kecil Jepara lumayan sukses. Pada tahun 2002, daerah itu mempunyai persentase terendah kedua untuk keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan di Jawa Tengah. Jepara 93% Muslim. Bahkan di bawah rezim Suharto, organisasi Islam tradisional, Nahdlatul Ulama, menjadi

---

<sup>1</sup> Flinders University dan Australia Research Council mendanai penelitian lapangan di Jepara. Terima kasih pada Achmed Uzair yang menjadi asisten penelitian yang rajin dan terampil. Versi-versi yang lebih lama mengenai beberapa bagian dari esai ini muncul dalam Schiller (2001).

lembaga sosial yang paling hegemonis, dengan kemampuan lumayan besar untuk mempengaruhi masyarakat dan untuk mendukung atau menarik legitimasi pada negara dan tindakan-tindakannya. Meskipun daerah itu sering menerima patronase negara, ia juga menjaga otonomi dari negara sampai tingkat tertentu. Muhammadiyah – Islam modernis yang menjadi rival NU – juga ada di sana, tetapi munculnya belum lama dan masih kecil.<sup>2</sup>

### *Jepara dalam Orde Baru*

Selama Orde Baru, keberadaan NU yang kuat, mekarnya elit komersial pribumi nonkroni yang percaya-diri di seputar industri furnitur, dan kesuksesan besar PPP yang berbasis NU dalam pemilihan umum membuahakan suatu komunitas, dan DPRD kabupaten, yang lebih mampu mengajukan tuntutan-tuntutan pada pemerintah lokal dan mengungkapkan korupsi atau mismanajemen daripada partai lain manapun yang pernah saya temui. (Saya pernah mengamati dan mengunjungi pejabat-pejabat negara, politikus, pemimpin masyarakat, dan wartawan di lebih dari 30 kabupaten dan kota). Komitmen banyak pejabat negara pada ideologi pembangunan dan realita ‘bangsa yang tidak takut berteriak’ (mengeluh) mengarah pada negara yang relatif lebih responsif dan efektif.

Saya pertama-tama mempelajari hubungan negara-masyarakat di Jepara pada tahun 1980-1982. Saya menemukan suatu DPRD yang agak aktif, yang menerima banyak surat dan delegasi dari orang-orang Jepara yang menyampaikan keluhan mereka, yang menggunakan sidang-sidang dewan untuk mempermalukan para pejabat yang korup dan kadang-kadang memodifikasi legislasi untuk disesuaikan dengan kepentingan konstituen mereka. Aktivisme dewan dipimpin oleh wakil-wakil PPP yang merupakan 40% lebih dari para anggota yang terpilih. Wakil-wakil PPP lebih tertarik pada urusan dewan daripada mayoritas Golkar, yang terutama mempunyai pekerjaan lain sebagai pejabat negara. PPP yang minoritas itu lebih bersemangat dalam menghadiri sidang-sidang dan rapat-rapat komite dan mempunyai kemauan lebih besar untuk terlibat dalam perdebatan panjang

---

<sup>2</sup> Partai politiknya, Masyumi, memenangkan 5% suara pada tahun 1955 dan PAN – sebuah partai politik pasca-Suharto yang mempunyai hubungan erat dengan Muhammadiyah – memenangkan 6% suara pada tahun 1999. NU meraih 55% suara pada tahun 1955 dan partai-partai konstituennya (PKB dan PPP) memenangkan 56% suara pada tahun 1999.

lebar untuk menegaskan tujuan mereka. Meskipun secara ideologis menentang voting dan tidak bersedia membuang-buang waktu, wakil-wakil Golkar seringkali berkompromi dengan usulan-usulan PPP atau menanggapi keluhan-keluhan PPP. Akibatnya orang-orang Jepara memiliki pemerintah daerah yang sedikit lebih rajin, hati-hati, dan responsif. Dalam terminologi masa kini, kami ingin mengatakan bahwa Jepara lebih mendekati pencapaian *good governance* daripada kabupaten-kabupaten lain.

Penjelasan saya mengenai masyarakat sipil aktivis dan negara pembangunan Jepara itu terdiri dari tiga hal. Pertama, NU mempunyai akar-akar yang luas dan mendalam dalam masyarakat. Hegemoni NU dan jaringan hubungan-hubungannya di scantero Jepara maupun dengan dunia luar memberikan perlindungan pada orang-orang yang kritis terhadap negara perlindungan dari sanksi-sanksi resmi. NU mendemonstrasikan sikap komunitasnya dengan meraih lebih dari 55% suara dalam pemilu 1955 dan kemudian 40% lebih dari suara Jepara ketika berkampanye sebagai NU pada tahun 1971, dan kemudian menggunakan PPP sebagai partai politiknya dalam empat pemilu berikutnya yang dikendalikan oleh Orde Baru. NU mempunyai dukungan elit desa di sebagian besar desa-desa Jepara. Pada gilirannya, guru agamanya, yaitu elit bertanah luas, dan kepemimpinan usaha kecil, menyediakan organisasi, patronase dan aktivitas-aktivitas, termasuk pengajian yang dulu menopang PPP antara pemilu yang satu dan lainnya. Ia juga mengerahkan dukungan finansial dan rakyat bagi PPP dalam kampanye-kampanye.

Kedua, ekonomi Jepara mulai tumbuh ketika ekonomi *boom* minyak Indonesia mengakibatkan menjamurnya pembelian domestik terhadap furnitur kayu jati ukir Jepara. Sebagian besar dari pengusaha yang terlibat adalah orang-orang Jepara Muslim yang mempunyai koneksi dengan NU. Setelah *boom* minyak berakhir, kebijaksanaan nasional mempromosikan ekspor nonmigas dan muncullah industri furnitur berorientasi ekspor yang berdampingan dengan industri domestik. Pejabat-pejabat negara lokal mulai melihat bahwa dukungan bagi agenda bisnis dan kerja sama dengan para pemimpin dunia usaha adalah esensial bagi kesuksesan dalam karier mereka dan bisa mendatangkan keuntungan besar.<sup>3</sup> Mereka juga melihat

---

<sup>3</sup> Contoh terbaik mengenai hal ini adalah pemilu-pemilu Orde Baru di Jepara, di mana pejabat-pejabat pemerintah daerah berusaha meredusir konflik dengan para elit Islam lokal dengan jalan menahan tekanan dari atas-atasan mereka di provinsi dan pusat untuk memperoleh kemenangan Golkar secara besar-besaran. Perolehan suara Golkar di Jepara berkisar antara 15 sampai 30% di bawah rata-rata provinsi.



bahwa proyek-proyek pembangunan bisa sukses jika mereka bekerja sama dengan elit guru agama dan elit tuan tanah NU. Pada saat yang sama, materialisme Orde Baru meningkatkan status elit tuan tanah dan pengusaha NU yang bisa membeli barang-barang konsumsi (mobil, televisi, sepeda motor, dan sebagainya) yang menandai status lebih tinggi. Ini mendongkrak kepercayaan diri mereka, pengaruh mereka dalam masyarakat dan perasaan mereka bahwa mereka bisa mengajukan tuntutan-tuntutan pada negara dan para pejabatnya. Seperti wiraswasta bisnis di tempat lain manapun, kebanyakan mereka memandang diri sendiri sebagai mesin pembangunan dan memandang negara lebih sebagai perintang ketimbang sebagai mitra.

Penjelasan ketiga bersifat reputasional dan menyangkut persepsi-persepsi serta aksi-aksi para pejabat pemerintah individual. Sepanjang periode Suharto, Jepara tidak pernah mempunyai bupati militer. Beberapa pejabat pensiunan menganggap bahwa kedudukan Bupati Jepara tidak begitu menguntungkan, dan lebih-lebih lagi Jepara dianggap sebagai tempat rawan yang menuntut kepekaan lebih besar serta pemaksaan lebih kecil. Jepara memperoleh reputasi sebagai sebuah tempat sulit bagi pejabat negara, tempat orang-orang tidak takut berbicara tentang perilaku jelek pejabat negara. Sebagaimana dikatakan oleh Komandan Kodim Jepara, “Keresahan yang terjadi di sini adalah sebuah pertanda bahwa orang-orang Jepara sangat kritis [...] orang-orang Jepara berani bereaksi terhadap setiap keputusan jajaran kepemimpinan daerah”.<sup>4</sup> Di pihak lain, orang-orangnya (atau setidaknya tidaknya kepemimpinan komunitasnya) dipandang mampu bekerja sama dengan pejabat-pejabat negara demi keuntungan mereka bersama, jika mereka diperlakukan dengan benar. Misalnya, kerja sama dengan para pemimpin komunitas NU bisa menjaga ketertiban dan membantu mencapai target-target pembangunan serta memenangkan penghargaan-penghargaan pembangunan. Penghargaan-penghargaan itu seringkali membuahkan promosi. Elit birokratis luar yang memegang pemerintahan Jepara – terutama dari Jawa Tengah bagian selatan yang secara kultural kurang begitu Islami – mestinya bisa saja bertindak seandainya terhadap elit religius dan komersial lokal yang lebih Islami. Tetapi bupati-

---

<sup>4</sup> *Suara Merdeka* 14-7-1999. Gagasan tentang sifat kritis dan vokal orang-orang Jepara ini juga diuraikan dalam sebuah rangkaian tentang identitas Jepara yang diterbitkan dalam majalah bulanan pemerintah daerah Jepara, *Gelora Bumi Kartini* pada tahun 2001.

bupati dan pejabat-pejabat senior negara lain malah sering memilih untuk berkompromi dan bekerja sama dengan para pemimpin komunitas lokal.

Pendek kata, saya melihat Jepara Orde Baru sebagai sebuah tempat dengan masyarakat sipil yang relatif kuat dan aparat negara lokal yang kuat tetapi relatif responsif.

Meskipun begitu, penelitian saya sampai pada kejatuhan Suharto pada tahun 1998 meninggalkan beberapa pertanyaan yang tetap tak terjawab mengenai sifat hubungan-hubungan dalam masyarakat sipil Jepara dan antara masyarakat sipil itu dengan negara lokal. Apakah masyarakat Jepara mempunyai masyarakat sipil yang antagonistis, terpecah-belah, dan bersikap keras akibat pertempuran? Apakah ia didominasi oleh suatu organisasi sosial yang kuat (NU atau bagian PPP dari masyarakat itu), yang tidak bisa dengan mudah ditolak oleh negara lokal atau masyarakat itu? Ataukah ia sebuah masyarakat sipil yang telah berhasil membangun modal sosial, dalam bentuk sivilitas antara organisasi-organisasi sosial dan individu-individu dan *civic trust* (kepercayaan terhadap sesama warga) antara masyarakat sipil dan negara? Apakah kebudayaan *civic* Jepara lebih didasarkan pada respek terhadap apa yang bisa dicapai dengan kerja sama ataukah ketakutan pada apa yang bisa dilakukan oleh para pejabat negara atau pemimpin komunitas lain padanya? Jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan itu akan menentukan bagaimana masyarakat sipil Jepara akan merespons pada ketidak-pastian dan lingkungan sosial, politis, dan ekonomis yang senantiasa berubah.

### *Masyarakat sipil*

Putnam (1993) mendefinisikan masyarakat sipil sebagai seluruh sektor sukarela – bukan demi keuntungan. Ia mengesampingkan keluarga, bisnis-bisnis dan organisasi-organisasi yang tujuan utamanya adalah memenangkan suara pemilu dan memilih para politikus. Itu adalah praktik yang umum, tetapi rasanya tidak ada gunanya untuk menetapkan batas-batas artifisial antara partai-partai politik dan organisasi-organisasi sosial lain. Hal ini khususnya berlaku di tempat seperti Jepara, tempat organisasi sosial yang hegemonis, NU – yang menjadi inti masyarakat sipil di Jepara – mempunyai partai politik tersendiri sampai tahun 1973, dan PKB serta PPP bersaing pada tahun 1999 untuk membuktikan partai mana yang menjadi anak NU yang sah. Untuk tujuan esai ini, partai-partai politik

dipandang sebagai bagian dari masyarakat sipil. Yang dikesampingkan hanya keluarga-keluarga dan bisnis-bisnis. Semua organisasi nonpemerintah lain – besar maupun kecil, yang altruistik maupun yang mengejar kepentingan sendiri – adalah bagian dari masyarakat sipil. Fokusnya di sini adalah pada bagaimana masyarakat sipil mempengaruhi politik dan bagaimana Organisasi-organisasi Masyarakat Sipil (*Civil State Organizations*, CSO) berinteraksi dengan negara.

Masyarakat sipil seringkali dipandang sebagai kunci untuk mencapai demokrasi dan membuat demokrasi (dan pembangunan ekonomi) sukses. Sayangnya, masyarakat sipil adalah konsep yang ambigu. Ia mengacu pada sedikit-dikitnya dua situasi dan kondisi yang berlainan. Dalam situasi dan kondisi yang pertama, lembaga-lembaga sosial yang kuat dan mempunyai akar yang mendalam dalam masyarakat mampu melawan kontrol rezim-rezim otoriter. Dalam kasus kedua, ada jaringan organisasi-organisasi sosial yang rapat yang memberikan model atau memberikan sivilitas, kerja sama dan toleransi serta menciptakan hubungan-hubungan antara seksi-seksi masyarakat yang mendorong partisipasi, *civic trust*, dan kerja sama. Ini kadang-kadang disebut modal sosial.<sup>5</sup>

Manifestasi-manifestasi dari masyarakat sipil ini sama-sama problematik. Jika masyarakat sipil terdiri dari lembaga-lembaga kuat yang mampu melawan kemauan negara otoriter, apakah lembaga-lembaga tersebut juga mampu mengalahkan proses-proses demokratis dan menelikung sistem-sistem demokratis? Organisasi-organisasi yang cukup kuat untuk melawan aturan otoriter mungkin juga cukup kuat untuk mendominasi negara-negara lemah dan mengesampingkan penduduk yang lain dari partisipasi dalam atau kemungkinan memperoleh keuntungan dari pemerintahan demokratis. Di pihak lain, jika masyarakat sipil adalah jaringan organisasi-organisasi sosial rapat yang mendorong *civic trust* dan kerja sama, bagaimana jaringan rapat itu menjadi ada dan bagaimana modal sosial yang ia ciptakan diterjemahkan menjadi kerja sama dan perintang politis yang diperlukan untuk membuat demokrasi atau pembangunan berjalan?

---

<sup>5</sup> Pembahasan mengenai tipe-tipe masyarakat sipil ini dan argumen mengenai ambiguitas masyarakat sipil berangkat dari gagasan-gagasan yang dikemukakan oleh Foley dan Edwards (1996).

Masyarakat sipil yang pernah saya saksikan di Jepara paling mendekati modal sosial tipe yang kedua ini. Jepara jarang melawan negara dengan keras, dan lebih sering memilih berunding dengan pemerintah untuk bekerja sama. Apa pun kekurangan-kekurangan yang ada di Jepara, saya akan menyatakan (sebagaimana Putnam lakukan untuk masyarakat sipil di Italia utara) bahwa daerah itu memiliki keutamaan-keutamaan sosial yang nyata.

### *NU dan masyarakat sipil Jepara*

Pada tahun 1999 saya bertanya-tanya apakah NU bisa atau tidak bisa berfungsi sebagai sebuah lembaga inti yang berada di dalam masyarakat sebagai bentuk sipil partisipatoris yang demokratis sekaligus mengedepankan toleransi. Apakah NU bisa memberikan payung yang cukup besar untuk menampung para konservatif PPP-nya beserta para pembaharu PKB-nya? Apakah cengkeramannya terhadap negara akan terus menguat dan apakah hal itu akan mengurangi kemauannya untuk bertindak sebagai pengekang bagi ekses-ekses negara?

Gambaran saya mengenai Jepara Orde Baru menampilkan masyarakat sipil lokal yang berinteraksi dengan kekuatan-kekuatan politik dan ekonomis nasional, termasuk globalisasi, dan mempengaruhi tindakan-tindakan para pemimpin komunitas, birokrat dan politikus Jepara untuk menciptakan iklim yang bagus – namun hidup – bagi pembangunan dan partisipasi politis. Di sini saya ingin mempertimbangkan bagaimana CSO seperti NU bisa membentuk masyarakat sipil dan hubungan-hubungan negara-masyarakat sipil.

Putnam melihat dua cara dengan mana CSO bisa berfungsi untuk menciptakan *civic trust* dan mendorong partisipasi masyarakat. Secara internal, mereka bisa menanamkan kebiasaan-kebiasaan kerja sama, solidaritas, dan semangat publik para anggota mereka. Secara eksternal, mereka bisa menciptakan sebuah model upaya mewujudkan kepentingan-diri yang bersifat pencerahan – atau setidaknya tidaknya yang dibatasi secara mandiri. Di bawah kondisi-kondisi yang sama, hal ini bisa menciptakan sebuah jaringan kerja rapat kelompok-kelompok aktivis yang mempunyai kompetensi *civic* (maksudnya, gaya dan keterampilan-keterampilan yang diperlukan bagi aktivitas politis dan sosial publik), dan empati bagi kelompok-kelompok komunitas lain. Dengan kata lain, ia bisa menciptakan suatu kebudayaan ketika tuntutan-tuntutan

dikomunikasikan dan dikendalikan. Dalam iklim seperti itu, para partisipan politik bisa bersikap sebagai pecundang yang baik atau pemenang yang murah hati. Ini menjadi jauh lebih mudah ketika banyak orang menjadi anggota dari aneka macam organisasi, memiliki aneka loyalitas yang terpisah-pisah, atau memiliki suatu pandangan dunia yang dibentuk oleh suatu kelompok referensi dengan aneka macam kepentingan.

Tocqueville terkenal karena menggambarkan asosiasi-asosiasi *civic* sebagai “sekolah-sekolah bebas” demokrasi,<sup>6</sup> ketika orang-orang belajar bekerja sama sambil sekaligus juga berkompetisi. Ini adalah kebalikan dari *amoral familism*, yang digambarkan sebagai sebuah cara berpikir yang menekankan usaha-usaha untuk “memaksimalkan keuntungan material jangka-pendek dari keluarga dan mengasumsikan bahwa semua orang lain bertindak sama” (Putnam 1993:18). *Amoral familism*, yang oleh Putnam dikutip dari sebuah pengkajian tentang Italia oleh Banfield, jelas juga mempunyai tempat dalam kultur politik Indonesia. Konsep Jawa *aji mumpung* – memanfaatkan kedudukan seseorang – mengisyaratkan bahwa hal itu dikenal luas. Penerapan yang luas daripada konsep patrimonialisme di Indonesia – suatu sistem yang tidak ada aturan-aturan yang tetap dan segala sesuatu tergantung pada hubungan-hubungan antara penguasa dan rakyat – juga mengisyaratkan bahwa *civic trust* tidak tersebar luas. Sikap mengejar keuntungan material jangka-pendek, atau tuntutan-tuntutan yang tak terkendali terhadap negara ketika masyarakat sipil yang terlalu didominasi oleh satu pandangan dunia atau satu kelompok kepentingan (konsep *counterweight* atau pengimbang yang tidak memadai) tidak memungkinkan diutamakannya kohesi sosial yang sehat dan tujuan-tujuan bersama.

### *NU Jepara*

Yang ingin saya lakukan sekarang adalah menguraikan dengan singkat bagaimana saya memandang NU sebagai sebuah organisasi masyarakat sipil yang hegemonis memainkan peranan dalam membentuk kultur *civic* di Jepara. Setelah itu saya akan mengamati pemilihan umum 1999 di Jepara dan bagaimana pemilihan umum itu

---

<sup>6</sup> '[G]reat free schools to which all citizens come to be taught the general theory of association' (Sekolah-sekolah bebas yang besar di mana semua warga negara bisa diajari teori umum tentang asosiasi) (Tocqueville 1969:193).

mencerminkan dan pada gilirannya mempengaruhi masyarakat sipil Jepara. Terakhir, saya dengan singkat akan menguraikan bagaimana masyarakat sipil Jepara dan negara berinteraksi di Jepara sesudah pemilihan umum 1999. Selama enam tahun memasuki 'era reformasi' apakah Jepara lebih mendekati masyarakat sipil yang inklusivistis dan *trust building* (membangun kepercayaan), ataukah masyarakat sipil yang agresif dan eksklusivistis?

NU Jepara adalah sebuah organisasi yang besar dan kompleks. Ia mengingatkan kita pada yang oleh McCoy (1993), ketika menulis tentang Filipina, secara evokatif disebut *an anarchy of families* (sebuah anarki terdiri atas keluarga-keluarga). Struktur kepemimpinannya meliputi seorang ketua dan sebuah dewan eksekutif (Tanfidziyah) dan dewan ulama (Syuriah). Ia mempunyai cabang-cabang kabupaten, kecamatan dan desa di seantero Jepara. Ia mempunyai berbagai organisasi pria, wanita, dewasa, remaja, dan mahasiswa yang terafiliasi. Ia mempunyai yayasan-yayasan pendidikan – Lembaga Ma'arif dan Rabithah Ma'ahid Islamiyah (RMI). Anggota-anggotanya mengelola lebih dari seratus madrasah (sekolah nonpemandokan Islam di semua tingkatan), lusinan pesantren (sekolah pemandokan Islam), beberapa sekolah menengah Islam, sebuah Akademi Teknologi Kayu (ATKA), sebuah Akademi Ekonomi (STIE), dan sebuah universitas (Universitas Islam Nahdlatuhl Ulama, UNISNU). Lembaga Pengerahan Sumber Daya Manusia-nya (Lakpesdam) menjalankan program-program pembangunan masyarakat dan telah mengawali program-program rekonsiliasi antara NU dengan keluarga-keluarga PKI yang menjadi korban pembantaian dan penahanan massal 1965. Organisasi-organisasi yang sama menjalankan forum-forum bagi kelompok-kelompok miskin dan pinggir. Anggota-anggota NU juga mengendalikan berbagai koperasi kredit kecil dan sebuah rumah sakit.

Yang terpenting, NU memberi anggota-anggotanya – dan banyak orang Jepara lain – sebuah pengalaman dan wacana keagamaan bersama, termasuk pengkajian doa dan keagamaan. Banyak pemimpin masa depan Jepara bertemu lewat aktivitas-aktivitas sekolah atau organisasi remaja NU. Pengalaman hidup bersama ini membuat komunikasi menjadi lebih mudah dan, di bawah kondisi-kondisi yang tepat, mendorong kepercayaan. Kedua, NU memberikan kesempatan-kesempatan untuk mengembangkan keterampilan-keterampilan kepemimpinan dan organisasional. Ketiga, kesuksesan dalam mengumpulkan uang dan merampungkan proyek-proyek mengajarkan kepercayaan diri dan memberdayakan pemimpin-pemimpin lokal

dengan jalan menunjukkan bahwa ada sumber-sumber yang lumayan besar dan altruisme dalam masyarakat lokal. Keempat, NU memberi anggota-anggotanya kesempatan untuk belajar bagaimana pemilihan umum berjalan. Ini meliputi penemuan bahwa kandidat-kandidat mungkin perlu berkompromi agar bisa memenangkan pemilihan umum dan bahwa pemenang perlu mempertimbangkan keinginan orang-orang yang kalah. (Tentu saja mereka juga bisa belajar bahwa pemilihan umum pun juga bisa sudah diatur terlebih dulu!) Selama Orde Baru, NU memberikan suatu model kontra-hegemonik dengan jalan menyelenggarakan pemilihan-pemilihan kepemimpinan internal lokal dan nasional yang kompetitif dengan sukses.

NU juga memberikan model gagasan tentang kekuasaan yang tidak terpusat, dengan batas-batas apa saja yang bisa dikendalikan oleh sesuatu faksi atau individu. Pembagian kekuasaan antara dewan ulama (Syuriah) dengan dewan eksekutifnya (Tanfidzyah) dan antara pemimpin-pemimpin NU dengan organisasi-organisasi terafiliasinya berarti bahwa ia berbicara dengan aneka suara dan menolerir berbagai pandangan secara luas. Kadang-kadang ia juga bertindak sebagai penampung kepercayaan yang mampu berunding dalam masyarakat dan antara masyarakat dan negara.

Ini sangat memberi harapan bagi demokrasi. Tetapi NU Jepara juga mempunyai kelemahan-kelemahan sebagai sebuah “sekolah demokrasi yang bebas”. Uraian Banfield tentang *amoral familism* di Italia menggambarkan sebuah pandangan dunia yang juga mempunyai tempat di dalam komunitas NU. Seringkali ada masalah dengan tidak adanya transparansi, nepotisme, kolusi, dan korupsi dalam tubuh NU dan organisasi-organisasi afiliasinya. Ada kasak-kusuk yang mengalir secara konstan tentang anggaran-anggaran sekolah yang diselewengkan, uang untuk pembangunan mesjid yang menghilang, dan daftar kandidat yang diubah tanpa otoritas. NU Jepara belum pernah mempunyai anggota perempuan dalam dewan eksekutifnya, dan banyak anggota remajanya menganggap organisasi itu patriarkal. Meskipun begitu, ada juga sejumlah pembaharu yang cukup substansial dalam NU yang mengkritik dan berusaha mengatasi kelemahan-kelemahan NU.

Jadi bagaimana NU, masyarakat sipil Jepara, dan hubungan-hubungan masyarakat-negara berubah di tengah-tengah krisis ekonomi dan politik yang

menemani kejatuhan rezim Suharto?

### *Krisis ekonomi di Jepara*

“Lebih tepat lagi, orang-orang di Jepara merasa nasibnya baik karena dolar naik. Karena mereka mendapatkan banyak uang, mereka berdoa agar krisis itu terus berlanjut”.<sup>7</sup>

Banyak orang Jepara sukses selama krisis ekonomi itu. Sedikit-dikitnya 80.000 orang Jepara secara langsung dipekerjakan dalam industri furnitur, yang pada tahun 1999 bernilai US\$400 sampai 500 juta dolar. Rupiah yang ambruk pada tahun 1998 sebenarnya memicu ekspor furnitur dan meningkatkan kesempatan kerja dan pendapatan lokal. Di puncak krisis ekonomi Asia, kabupaten itu penuh dengan *showroom* furnitur baru, hotel-hotel yang terisi penuh, restoran-restoran, dan toko-toko baru. Pada tahun 1998 Jepara mengirim lebih dari 900 orang untuk naik haji, tiga kali jumlah yang dikirim oleh kabupaten tetangga, Kudus, dan lebih besar dari tempat lain manapun di Jawa Tengah. Pada tahun 1999 ia mengirim lebih dari 2300 orang, lebih dari tempat lain manapun di Indonesia. Kabupaten itu mempunyai lebih banyak sepeda motor (total 55.000) ketimbang kabupaten atau kota lain manapun di Jawa Tengah kecuali ibukotanya, Semarang. Harga tanah komersial dan hunian konon juga paling tinggi di Jawa Tengah, dan biaya hidup setara dengan kota-kota terbesar Jawa.

*Boom* furnitur dari masa 1980-an dan 1990-an berlanjut dengan berbagai gerakan naik-turun sampai 2000. Intinya, kemerosotan ekonomis itu bukanlah penyebab langsung dari kegelisahan dan konflik pada masa 1998-2000. Sementara orang Jepara yang tidak bekerja dalam industri furnitur atau sektor ekspor lain mendapatkan pukulan berat dari depresi ekonomi dan inflasi, pekerjaan dan upah dalam furnitur dan industri-industri ekspor lain justru meningkat, dan Jepara menjadi

---

<sup>7</sup> Pak Ali Irfan, edukator NU, pemimpin PKB dan Wakil Ketua DPRD Kabupaten Jepara. Wawancara, 14-12-1999.



tempat tujuan bagi orang-orang yang mencari pekerjaan.

### *Reformasi dan melemahnya negara powerhouse*

Di tempat lain saya menggambarkan negara lokal Orde Baru di Jepara sebagai sebuah negara *powerhouse*.<sup>8</sup> Negara *powerhouse* adalah negara secara konstan berkembang dalam sumber-sumbernya, dalam cakupan kekuasaannya (rentang aktivitas manusia yang dipengaruhinya), dan bobot kekuasaannya (kekuatan dan konsistensi yang dikerahkannya dalam mempengaruhi perilaku orang-orangnya). Negara *powerhouse* mengandalkan kepercayaan para warga negaranya bahwa ia akan senantiasa memiliki kekuasaan dan sumber-sumber lebih besar dan bahwa di masa depan ia akan senantiasa mempunyai patronase lebih besar untuk menghadiahi atau meniadakan ketimbang hari ini. Selama hampir 25 tahun pemerintah Orde Baru di Jepara menyaksikan pertumbuhan dalam anggarannya, jumlah personilnya, gaji mereka, keterampilan-keterampilan manajemen mereka, dan infrastrukturnya (telepon, komputer, mobil, kantor-kantor).

Bagaimana negara yang begitu kuat bisa melemah? Jawabannya adalah bahwa harapan-harapan, perkiraan-perkiraan dan kekhawatiran-kekhawatiran yang menemani runtuhnya rezim otoriter secara nasional itu kemungkinan besar menjadi saat-saat ujian bahkan bagi aparat negara lokal yang lebih kompeten dan responsif. Reformasi di Jepara tidak terkecuali. Sudah jelas pada akhir 1997 bahwa rezim Suharto dibelit oleh kesulitan ekonomi yang sangat mendesak. Mulai bulan Mei 1998 Suharto menghilang dan gagasan bahwa hubungan-hubungan negara-masyarakat akan berubah sudah tersebar luas. Bahkan sebelum Reformasi, Jepara memiliki reputasi (sebagaimana sebagian besar pantai utara Jawa) sebagai masyarakat yang suka memberontak dan berdarah panas, yang mempunyai sejarah huru-hara anti-Cina, pemilihan umum yang diwarnai kekerasan, demonstrasi-demonstrasi, kebakaran-kebakaran pabrik furnitur yang mencurigakan, dan pengiriman wakil-wakil yang marah ke kantor-kantor pemerintah kabupaten. Meskipun pemerintah lokal lebih responsif pada penduduknya ketimbang kebanyakan kabupaten lain, ia juga menciptakan sejumlah musuh. Aksi-aksinya yang paling memecah belah barangkali adalah usaha untuk memanipulasi

---

<sup>8</sup> Schiller 1996. Saya meminjam istilah itu dari Geertz (1972), yang sebaliknya meminjamnya dari De Jouvencel (1962).

pemilihan umum bagi kemenangan Golkar atau kemenangan-kemenangan oleh kepala-kepala desa pro-Golkar.

Euforia yang mengikuti jatuhnya Presiden Suharto menyaksikan bangkitnya – di seantero Indonesia – serangkaian protes dan organisasi ad hoc, besar maupun kecil, dengan tujuan-tujuan reformasi. Kepemimpinan pemerintah lokal dan desa Jepara menjadi target demonstrasi dan huru-hara. Catatan-catatan pemerintah menunjukkan bahwa terjadi 1060 demonstrasi (unjuk rasa) di Jepara selama tahun 1998-1999, dengan puncak di pertengahan 1998.<sup>9</sup> Protes-protes dilancarkan dalam 95 dari 192 desa Jepara, dan 120 dari 136 kepala desa yang dijadikan target dipecat, ditempatkan dalam daftar nonaktif, atau ditegur.<sup>10</sup> Saya diberitahu bahwa pemilihan kepala desa diselenggarakan di lebih dari tiga perempat desa-desa Jepara, banyak di antaranya untuk menggantikan kepala desa era Orde Baru yang tidak disenangi, dan untuk mencegah demonstrasi-demonstrasi lebih lanjut di desa-desa lain.

Protes-protes yang paling penting dilancarkan selama huru-hara 5 Juli 1998, ketika gedung-gedung pemerintah daerah termasuk perpustakaan dibakar habis. Serangan itu mengikuti keputusan pemerintah untuk melarang K.H. Afifuddin – seorang guru agama Islam yang pidatonya berapi-api – memimpin sebuah pengajian terbuka di Jepara. Sebelum itu acara pengajiannya selalu diikuti dengan berbagai huru-hara anti-Cina di Pekalongan dan Demak. Para aktivis NU dan PKB menyerukan pada pemerintah daerah dan DPRD agar melarang kunjungannya, tetapi para pendukung PPP dibuat marah oleh keputusan itu dan melancarkan huru-hara.

Tindak kekerasan, atau prospek kekerasan, secara konsisten dibaca oleh pejabat-pejabat pemerintah sebagai peringatan untuk membatalkan tindakan mereka sendiri atau menghadapi konsekuensi-konsekuensinya. Bahkan sebelum huru-hara Juli itu, bupati berusaha mendemonstrasikan bukti-bukti reformatifnya dengan jalan mengeluarkan sebuah dokumen yang berjudul “laporan hasil pelaksanaan reformasi di segala bidang”.<sup>11</sup> Laporan itu menunjuk sebuah komite yang bertanggung-jawab

---

<sup>9</sup> Selama tahun 1997-1998 hanya terjadi tiga unjuk rasa – persis sebelum krisis politik – dan tiga lagi setelah krisis politik itu pada tahun 1999-2000. PEMDA Kabupaten Jepara, Laporan pertanggungjawaban akhir masa jabatan Bupati Jepara kepada DPR-D Kabupaten Jepara 1997-2002, 2002/hlm. 90.

<sup>10</sup> Nota dinas dari Kepala Bagian Hukum Pemerintah Daerah Jepara kepada Bupati Jepara, 4-9-1998.

<sup>11</sup> PEMDA Kabupaten Jepara, ‘Laporan hasil pelaksanaan reformasi di segala bidang’, 17-6-1998.

atas reformasi dan menyebutkan proses-proses dan peraturan-peraturan resmi bagi pelayanan-pelayanan umum pemerintah. Laporan itu memperingatkan para pejabat bahwa mereka akan dianggap bertanggung jawab atas pelaksanaan peraturan-peraturan itu. Bupati juga mencatat di tempat lain bahwa sistem hukum yang dipandang korup, tidak terbuka dan tidak responsif menjadi salah satu penyebab utama ketidakpuasan.<sup>12</sup>

Sebagaimana di banyak bagian Indonesia selama bulan-bulan reformasi yang paling sarat dengan pergolakan itu, para pegawai negeri Jepara takut mengenakan seragam mereka di depan publik atau mengendarai mobil dengan pelat nomor pemerintah. Polisi menghilang dari jalan-jalan dan tentara menarik diri dari upaya mengendalikan demonstrasi-demonstrasi massa atau huru-hara. Nilai nyata gaji pegawai negeri jatuh dan prospek pejabat negara lokal atau anggaran negara tampak buruk.

Ketidakmampuan atau ketidaksediaan pemerintah Jepara untuk mencegah penjarahan terhadap hutan-hutan pohon jati milik negara, untuk mengakhiri kekerasan antara desa-desa dan melawan kantor-kantor kecamatan, maupun kegagalannya untuk menindak para perusuh secara hukum, mengisyaratkan suatu pemerintah yang tidak lagi bisa mendikte masyarakat, dan barangkali tidak lagi mampu mengendalikan masyarakat. Dalam kevakuman itu, tatanan rapuh apa pun harus dijaga, tergantung pada interaksi organisasi-organisasi sosial yang kuat. Itu adalah waktu yang tepat ketika pengerahan kelompok-kelompok pemuda, milisi, dan kelompok-kelompok yang terkait dengan patron-patron desa dan lokal menjadi semakin penting, dan pejabat-pejabat negara lokal, polisi, polisi kehutanan, dan militer menjadi semakin impoten. Itu adalah masa ketika sivilitas dan toleransi masyarakat sipil benar-benar diuji.

### *Harapan-harapan Pemilihan Umum 1999*

Dalam seting inilah, dengan negara yang melemah dan masyarakat sipil yang tegang, Pemilihan Umum 1999 diselenggarakan di Jepara. Pemilihan umum pasca-Suharto pertama ini bisa diharapkan akan menjadi pemilihan umum formatif bagi demokratisasi Jepara. Saya ingin mempertimbangkan apa yang bisa dikatakan

---

<sup>12</sup> PEMIDA Kabupaten Jepara, Laporan pertanggungjawaban akhir masa jabatan Bupati Jepara kepada DPRD Kabupaten Jepara 1997-2002, 2002/hlm. 28-9.

oleh pemilihan umum itu pada kita tentang watak dan bekerjanya masyarakat sipil di Jepara.

Konsensus di antara para wartawan, aktivis, politikus, dan pejabat negara adalah bahwa PPP – partai lama yang terkait dengan NU – dan PKB – partai baru yang terkait dengan NU dan lebih liberal – akan berkompetisi untuk memperebutkan dominasi lokal. Suara Golkar diperkirakan akan anjlok tajam dan PDI-P diharapkan akan menduduki posisi ketiga dengan selisih yang cukup besar. Fokus para pengamat pemilihan umum adalah pada pertarungan antara PPP dengan PKB. Apakah PKB yang baru itu akan mampu memikat pemberi suara untuk menjauhi PPP? Pada tahun 1997 separuh dari suara jatuh ke tangan Golkar. Partai mana yang akan berhasil merebut sebagian besar pemberi suara Golkar?

Apakah mungkin untuk mengimplementasikan pemilihan umum yang *fair*, bebas dari kekerasan, juga menjadi salah satu keprihatinan publik. Bahaya bahwa pemilihan umum akan menjadi sebuah bencana menjadi jelas bahkan sebelum kampanye resminya dimulai. Pada 30 April 1999 PKB berusaha mendirikan sebuah cabang di Dongos, sebuah desa miskin yang didominasi oleh PPP di Kecamatan Kedung. Para pendukung PKB bentrok dengan massa PPP yang jauh lebih besar. Bentrokan itu berakhir dengan empat orang tewas dan lebih dari selusin orang dirumahsakitkan. Sejumlah rumah dan kendaraan juga dibakar. Insiden itu dilaporkan secara luas dalam koran-koran Jawa Tengah dan nasional. Tindak kekerasan itu menimbulkan kekhawatiran cukup besar bahwa pemilihan umum di Jepara akan tidak terkendali. Berita-berita koran mengkhawatirkan bahwa kabupaten-kabupaten lain yang berpotensi kekerasan mungkin akan “diJeparakan”.

### *Hasil-hasil pemilihan umum*

Dua puluh delapan partai berkompetisi dalam pemilihan umum Jepara. PPP (partai lama NU) dengan mudah memenangkan 46% suara.<sup>13</sup> PDI-P (pengganti PNI dan partainya Megawati Sukarnoputri) menduduki nomor dua dengan 20,2%. PKB (partai NU baru dan partainya Abdurrahman Wahid) mengikuti di

---

<sup>13</sup> Data pemilihan umum diberikan oleh Kantor Pemilihan Umum Daerah di Jepara.

belakangnya sebagai nomor tiga dengan 18,9%. Golkar menjadi nomor empat dengan selisih jauh, dengan perolehan 8,7%, dan PAN (koalisi Amin Rais yang terkait dengan Muhammadiyah) menduduki nomor lima dengan perolehan 3,9%.

PPP menang telak, dengan menjadi nomor satu di semua kecamatan Jepara kecuali dua, dan meraih lebih dari dua kali suara rival terdekatnya. PDI-P, terlepas dari organisasinya yang terpecah-belah, ternyata lebih sukses daripada perkiraan semula, dengan menang di Kecamatan Keling dan Jepara dan nomor dua di lima kecamatan lain. PKB tidak sesukses perkiraan orang, nomor dua di Kecamatan Jepara dan di belakang baik PDI-P maupun rival utamanya, PPP, di delapan kecamatan.

Dalam realita, kemenangan PPP tidaklah sedramatis kesan sepintas lalunya. Suaranya hanya meningkat 2% dari 1997. Suara Golkar jatuh sebesar 46% dari 1997, tetapi hanya 2% dari suara itu yang direbut oleh PPP. PKB dan PDI-P masing-masing mendapatkan sekitar 20% dari suara yang terlepas dari tangan Golkar. Pangsa suara PPP di ibukota Kecamatan Jepara dan pusat industri furnitur tahunan jatuh dengan sebesar 20% dan 12%. PPP sebenarnya hanya menduduki nomor empat di Kota Jepara dengan sekitar separuh suara PKB dan PDI-P dan sedikit lebih kecil daripada Golkar. Secara umum data menunjukkan bahwa PPP paling sukses di desa-desa miskin dekat Demak dan kemerosotan suaranya lebih dekat dengan Jepara dan wilayah utara yang lebih kaya dan berbasis pertanian dan Muslimnya tidak begitu saleh.

PPP meraih 18 dari 40 kursi yang diperebutkan dalam DPRD yang terdiri dari 45 kursi tersebut, PDI-P 8, PKB 7, Golkar 4, PAN 2, dan PBB 1. Tentara dan polisi dihadiahi 5 kursi hasil penunjukan. PPP muncul sebagai partai terbesar dalam dewan. Meskipun begitu, ia belum mampu meraih mayoritas dan harus mendapatkan kerja sama salah satu partai atau lebih untuk memberlakukan legislasi atau memilih kepemimpinan dewan.

### *Persepsi Jepara tentang pemilihan umum*

Jadi, bagaimana kampanye dan hasil-hasil pemilu itu diterima, dan penjelasan apa saja yang dikemukakan bagi kemenangan PPP dan kekalahan PKB? Naratif-naratif mengenai pemilihan umum itu mengisyaratkan adanya sebuah negara lokal dan masyarakat sipil yang carut marut akibat kampanye itu, tetapi masih optimistis

mengenai masa depannya.

Pejabat-pejabat negara lokal pada umumnya antusias mengenai pemilihan umum dan hasil-hasilnya. Mereka merasa bahwa mereka berhasil memperoleh respek bagi peran pendukung dan netral mereka dalam pemilihan umum yang *fair* dan bahwa hasil pemilihan umum akan membebaskan mereka dari tuduhan bertanggung jawab atas semua masalah Jepara. Sebagaimana dikatakan oleh seorang pejabat pemerintah tingkat menengah pada saya, “Kami sekarang berani tampil di depan publik dengan mengenakan seragam kami”. Mereka juga lega bahwa kekerasan kampanye itu ternyata tidak seburuk yang mereka khawatirkan sebelumnya. Sementara beberapa pejabat, yang tersinggung oleh kritik PPP di masa lampau, akan lebih suka jika partai lain (bahkan PDI-P atau PKB) yang menjadi partai dominan, mereka juga sadar bahwa 12 dari 18 kandidat PPP yang sukses – termasuk pemimpinnya – pernah menjabat dalam dewan sebelumnya. Para birokrat lokal mungkin pernah menjumpai berbagai kesulitan dengan kritik yang mereka terima dari dewan yang lalu, tetapi ada juga beberapa kerja sama yang saling menguntungkan. Karena itu sebagian besar dari birokrasi tampaknya bersedia menerima peranan yang sedikit berkurang dan mempercayai demokrasi baru itu dengan akuntabilitas lebih besar bagi legislatif yang dipimpin oleh PPP.

Banyak aktivis komunitas muda, yang sebagian besar mendukung PKB, mencemooh kemenangan PPP itu. Berbeda dari para pejabat pemerintah, mereka menganggap PPP bukan terlalu radikal melainkan terlalu konservatif. Salah satu komentar mereka adalah bahwa “partai yang galak adalah partai yang menang”. Komentar lain di sebuah desa tempat pernah terjadinya kekerasan adalah, “Sama saja, kita cuma ganti majikan”. Beberapa aktivis mengatakan, “PPP menang karena mereka menggunakan cara-cara lama”. Yang mereka maksudkan dengan cara-cara lama adalah pemaksaan, intimidasi, dan pembelian suara yang mereka yakini dilakukan oleh Golkar dalam pemilihan-pemilihan umum terdahulu.

Kenyataannya, salah satu kejutan pemilihan umum itu adalah bahwa sesudah Dongos itu hanya terjadi satu dua insiden kecil. Meskipun begitu, kebanyakan orang rupanya percaya bahwa impak Dongos ternyata negatif bagi partai liberal NU (PKB) meskipun sebagian besar dari tanggung jawab atas kekerasan itu ada pada PPP. Dongos konon merugikan PKB dengan tiga cara. Pertama, beberapa pemimpin NU berusaha menjauhkan diri dari PKB untuk memulihkan ketertiban

dalam komunitas NU. Kedua, PKB membatasi kampanyenya di daerah-daerah, tempat dukungan PPP sangat besar dan risiko kekerasan besar. Ketiga, di mata beberapa responden, keganasan dengan para pengikut PPP tega menyerang NU membuat ketakutan banyak orang peragu yang sebelumnya mungkin sudah mendukung PKB. Tampaknya hanya PPP lah yang mampu melindungi pengikut mereka.

PPP dilaporkan menggunakan slogan-slogan dan cerita-cerita kampanye yang bersifat menyerang. Spanduk-spanduk PPP memproklamasikan: “Islam adalah agamaku, Ka’bah orientasiku, PPP pilihanku, jihad perjuanganku”. PKB menandinginya dengan slogan-slogan yang menyatakan bahwa PKB adalah “anak tunggal” atau “anak sah” NU. Konon PPP merespons dengan menyebarkan cerita-cerita bahwa PKB adalah “anak Golkar, didukung oleh Israel, didukung oleh Amerika”.

Setiap orang menunjuk pada peranan pengajian dalam kampanye PPP dan banyak orang mencatat sikap permusuhan yang diekspresikan dalam pengajian-pengajian yang disponsori oleh PPP. Pemimpin PPP membela diri dengan mengatakan bahwa pengajian mereka telah dimulai sejak tahun 1997 dan menyatakan bahwa aktivitas-aktivitas PPP memang lebih populer daripada NU. Seorang pemimpin PKB mencatat bahwa sejak tahun 1998 PPP menyelenggarakan pengajian dua sampai tiga kali setiap malam di setiap kecamatan.

Laporan-laporan mengenai kampanye oleh Komite Independen Pengamat Pemilu mencatat banyak kasus intimidasi oleh massa atau milisi berseragam PPP. Yang disebutkan belakangan itu terkait dengan kelompok-kelompok kejahatan Jepara seperti *sadigo* (sebuah akronim yang berarti “salah sedikit aku bunuh kau”). Sedikit sekali yang dilakukan oleh partai-partai politik lain. Para pemimpin PKB mengklaim bahwa para kiai yang terkait dengan PPP melarang para penduduk desa menghadiri reli-reli PKB, dan mengirimkan mata-mata untuk melihat siapa yang pergi mendatangi aktivitas-aktivitas PKB.

Kisah-kisah mengenai kemenangan PPP dan kekalahan PKB menekankan kekuatan organisasi PPP dan cengkeramannya terhadap orang-orang Jepara. Nadanya sangat mirip dengan analisis Golkar tahun 1997 mengenai kinerja kuat PPP dalam pemilihan umum itu, yang menyatakan bahwa masalahnya adalah kiai NU kurang, yang berarti terlalu banyak para ulama yang loyalitasnya adalah pada

PPP dan bukan pada NU (meskipun pada kenyataannya semua kiai PPP adalah juga anggota NU).

Pak Ali Irfan, wakil bupati dan seorang anggota PKB, memandang pemilihan umum itu sebagai kekalahan PKB tetapi kemenangan bagi NU, yang elitnya mengetuai tiga dari empat partai utama: PPP, PKB, dan Golkar yang bersama-sama menguasai 70% suara.<sup>14</sup> Ia menyebutkan banyak kasus untuk menunjang kinerja bagus PPP. Pertama, ia mencatat bahwa beberapa pemimpin populer NU entah mendukung PPP atau tetap netral. Kedua, ia menganggap bahwa penduduk tradisional Jepara tetap curiga pada perubahan, termasuk partai baru PKB. Ketiga, ia mencatat keefektifan teknik-teknik kampanye PPP dan pengaruhnya terhadap penduduk. Ia menganggap pengajian lebih efektif daripada peliputan media dan reli-reli kampanye yang berkhotbah pada orang-orang yang beralih haluan. Ia mengatakan bahwa pengaruh PPP terhadap beberapa penduduk desa begitu kuat sehingga, misalnya, penduduk mempercayai cerita-cerita dari kiai mereka bahwa pemimpin PKB (dan belakangan presiden) Abdurrahman Wahid sebenarnya tidak berada di Jepara atau bahwa seharusnya mereka tidak mendengarkan dia karena orang-orang kafir atau Yahudi akan ada di sana. Meskipun ia menyebutkan peranan intimidasi, hal itu bukanlah fokus utama dari penjelasannya mengenai kekalahan PKB.

Para pemimpin PPP memandang hasil pemilu itu sebagai akibat dari organisasi mereka yang lebih unggul, pengalaman politis mereka dan rasa terima kasih orang-orang Jepara atas sikap mereka yang berani berdiri tegak terhadap pemerintah daerah beserta mesin politiknya, Golkar, selama puluhan tahun. Ketika diwawancarai, kepala PPP dan ketua dewan menekankan aktivitas budaya dan keagamaan PPP. Ia mengatakan:

Seharusnya di Jepara, dengan mayoritas absolut NU, ya, mestinya PPP kalah telak [...] Kami menggunakan dakwah secara kontinu sehingga aktivitas-aktivitas partai kami menjadi budaya Jepara. [Kami menggunakan] karakter NU sehingga dibandingkan dengan aktivitas NU, ada lebih banyak aktivitas PPP di Jepara.

Tiga poin pantas ditegaskan mengenai pandangan-pandangan mengenai hasil-

---

<sup>14</sup> Ketua Golkar adalah dekan salah satu fakultas di UNISNU di Jepara.



hasil pemilihan umum tersebut. Pertama, baik para pemimpin PPP maupun PKB memandang pengaruh PPP terhadap penduduk melalui pengajian dan melalui jaringan kiai desa sebagai sentral bagi kemenangan PPP. Para reformis yang kalah dalam pemilihan umum tersebut, yang banyak di antaranya terlibat dalam CSO yang berorientasi pada pendidikan dan perubahan, mungkin dibesarkan semangatnya oleh pikiran bahwa pendidikan lebih lanjut, komunikasi yang lebih baik dan perubahan sosial akan memperlemah pengaruh kiai desa terhadap penduduk dan memuluskan jalan menuju pemilihan umum masa mendatang yang lebih beradab, dan tidak begitu sarat dengan intimidasi. Dalam iklim sipil, peluang mereka untuk menang bisa lebih baik.

Kedua, kesediaan pemimpin PKB, Pak Ali Irfan, untuk melihat adanya kemenangan NU dalam kekalahan PKB itu mengisyaratkan bahwa loyalitas NU mereka mungkin akan menawarkan pada para pecundang pemilu mendatang suatu gagasan bahwa mereka masih memiliki sesuatu taruhan dalam koalisi politis apa pun yang mendominasi pemerintah daerah.

Ketiga, kesimpulan oleh CSO dan aktivis masyarakat bahwa intimidasi dan tindak kekerasan main peranan penting di dalam hasil pemilu itu mencerminkan suatu ketidaksabaran terhadap ketidakadilan. Para pembaharu itu bertekad menjaga agar tindak kekerasan – dan ketidakmampuan atau keengganan negara untuk mencegah atau menghukum tindak kekerasan – selalu berada dalam agenda publik. Tindak kekerasan dan intimidasi kampanye dan pemilihan umum mengisyaratkan hadirnya kelompok-kelompok eksklusif dan ganas dalam masyarakat sipil, tetapi kehadiran kelompok-kelompok dan media massa yang bersedia berbicara tentang tindak kekerasan bisa membantu menjadikan masyarakat sipil tersebut lebih mampu melakukan kompromi dan kerja sama.

### *Respons-respons terhadap pemilihan umum*

Sejauh ini saya menyatakan bahwa, sekalipun kampanye dan pemilu itu menunjukkan tanda-tanda kecurigaan, sikap permusuhan dan agresif dalam masyarakat, persepsi-persepsi elit mengenai pemilu itu memberikan beberapa pertanda kepercayaan dalam masyarakat dan memberikan peluang akan optimisme mengenai sivilitas masa mendatang dalam politik. Diskusi dengan para pemimpin PKB dan PPP mengenai politik pascapemilu pada umumnya men-

dukung argumen bahwa ada kepercayaan yang cukup besar sehingga para politikus bisa berkompromi dan bekerja sama.

Sebuah contoh yang bagus mengenai hal ini adalah kompetisi merebutkan kursi ketua DPRD yang baru. PPP meraih 18 kursi, tetapi membutuhkan 23 suara untuk menjamin agar kandidatnya memenangkan kursi ketua itu. Pak Ali Irfan, pemimpin PKB, menjelaskan bahwa:

Pada waktu seleksi ketua dewan, ada suatu persaingan antara saya dan mereka [PPP]. Beberapa orang menjagokan saya [...] rupanya ada usaha untuk merelaya berbagai hal sehingga saya berhasil menjadi ketua [...] Saya tidak menyukai hal itu karena hasil pemilihan itu mestinya tidak menyimpang dari komposisi dewan [...] Jika saya menjadi ketua dewan, sementara orang yang meraih 18 [kursi] menjadi wakil ketua, itu tidak akan menguntungkan bagi Jepara.<sup>15</sup>

Akhirnya kandidat ketua dari PPP dan kandidat PKB untuk wakil ketua terpilih tanpa oposisi. Baik para pemimpin dewan dari PPP maupun PKB melaporkan setelah itu bahwa di situ berkembanglah semangat kerja sama dan usaha bersama untuk dengan cepat mengurus banyak surat dan penugasan yang diterima oleh dewan 1999-2004 dari para warga negara yang mengungkapkan harapan atau keluhan mereka.

Jaringan teman-teman NU dan patron-patron yang dihormati berlanjut untuk mengatasi perbedaan-perbedaan partai. Di antara teman-teman dekat pemimpin PKB terdapat Pak Jubaedi Ali, seorang pemimpin NU yang luar biasa dan yang tetap bergabung dengan PPP pada tahun 1999.<sup>16</sup> Pak Irfan mengatakan ia sering bertemu dengan Pak Jubaedi Ali dan juga masih terus bertemu dengan sejumlah politikus PPP dalam kesempatan-kesempatan informal. Karena itu rupanya eksistensi komunitas NU telah memungkinkan para politikus Jepara untuk saling

---

<sup>15</sup> Wawancara, Ali Irfan, 4-6-1999.

<sup>16</sup> Pak Jubaedi Ali memimpin NU dari tahun 1960-an sampai 1980-an. Ia pernah sebentar menjadi pejabat bupati pada tahun 1966. Pak Jubaedi mengundurkan diri sebagai bupati ketika dipaksa melepaskan NU untuk digantikan dengan Golkar. Ia memimpin PPP pada tahun 1982 ketika mereka mengalahkan Golkar dengan selisih angka tipis dalam pemilihan lokal, dan ia setia pada PPP pada pemilu 1999.

memperdayakan sehingga mampu menghadapi atau memperbaiki kerusakan pemilu terhadap masyarakat sipil.

### *Pemilihan Umum 1999 sebagai snapshot masyarakat sipil*

Runtuhnya rezim otoriter yang sudah berumur sangat panjang itu, politik yang tidak menentu di masa reformasi, dan pemilihan umum demokratis pertama setelah lebih dari 40 tahun, bukanlah masa yang ideal untuk melihat wajah terbaik masyarakat sipil. Sebagian besar orang Jepara tidak memiliki pengalaman pemilihan umum demokratis atau penyelesaian pertikaian-pertikaian secara demokratis. Banyak yang mengharapkan bahwa reformasi dan demokrasi akan dengan cepat mendatangkan keadilan, kemakmuran, dan kesempatan. Yang lain khawatir reformasi akan mendatangkan pembalasan dendam dan kekacau-balauan. Dengan adanya masa-masa yang sarat dengan cobaan dan mengingat kampanye pemilu dimulai dengan tindak kekerasan besar-besaran seperti di Dongos, masyarakat sipil Jepara bertahan dengan baik. Selama kampanye terjadi kekerasan dalam skala kecil dan intimidasi, tetapi pemilunya sendiri diterima dengan baik, khususnya oleh para pemimpin pecundang besar, PKB. Lebih jauh lagi, respons-respons politis pascapemilu baik oleh pemenang, PPP, dan pecungannya, PKB, ternyata bersifat konsiliatoris dan kooperatif.

Rupanya di tingkat elit kabupaten ada interaksi yang memadai sehingga kedua partai politik yang berbasis NU itu memiliki kepercayaan cukup besar dan berbagi kultur *civic* yang cukup besar untuk bekerja sama. Meskipun begitu, masyarakat sipil yang toleran, kooperatif, dan mampu *trust building* hanya ada di tingkat elit kabupaten. Di tingkat desa, persaingan elit rupanya lebih ganas dan masyarakat sipil lebih terpecah-belah sepanjang garis-garis partai. Biasanya perpecahan itu antara PPP dengan PKB, tetapi kadang-kadang antara kedua pihak itu di satu sisi dan para pengikut PDI-P yang sekuler dan tidak terorganisir dengan baik itu di sisi lain.

Sejumlah orang Jepara menggambarkan perjuangan tingkat desa antara PKB dan PPP sebagai konflik antara kiai pesantren dan kiai langgar. Argumen mereka adalah bahwa kiai pesantren mempunyai kepentingan pribadi lebih kecil dan secara politis lebih naif, sementara kiai langgar (yang oleh seorang aktivis disebut kiai bayaran) lebih materialistis dan lebih terkait dengan kepentingan-kepentingan

pribadi. Di belakang argumen mereka ada satu persoalan penting, yaitu hubungan antara politik identitas keagamaan dan kepentingan individual. Meskipun hampir setiap orang sependapat bahwa kepentingan individual dari patron-patron tingkat desa yang saling bersaing adalah alasan yang cukup kuat bagi konflik-konflik yang memang benar terjadi, simbol-simbol dan loyalitas keagamaan dan organisasional yang digunakan untuk mengerahkan pendukung. PPP menggunakan setiap kesempatan untuk melukiskan lawannya, PKB, sebagai instrumen Golkar, atau Israel, atau Amerika, dan sebagai partai yang komitmennya bagi Islam lemah. PPP berusaha melukiskan dirinya sendiri sebagai tengah menjalankan jihad untuk membela dan memajukan Islam. Sementara itu, PKB berusaha melukiskan dirinya sendiri sebagai partai resmi NU. Salah satu referensi dalam sebuah pidato oleh Abdurrahman Wahid, pemimpin PKB dan terkenal dengan sebutan Gus Dur itu, menyatakan, “Jika NU itu ayam, ia mempunyai dua produk. PKB adalah telurnya, dan PPP tahinya”.

Terlepas dari retorika Gus Dur, apa yang hendak dikedepankan oleh sayap PKB dari NU adalah pandangan yang bernuansa tentang Islam. Sebagaimana dinyatakan oleh Pak Ali Irfan, PKB “Memandang perilaku orang-orang, bukan peci mereka”. Citranya – sebagai partai yang ‘liberal’, yang bersedia bekerja sama dengan orang-orang Cina dan Kristen, dan bersedia bersekutu dengan PDI-Pnya Megawati – ternyata tidak sukses di desa-desa Jepara dibandingkan dengan pesan PPP yang lebih sederhana bahwa ia adalah partai Islam.

### *Dampak pemilu 1999 terhadap masyarakat sipil*

Jadi, apa efek pemilu pertama pasca-Suharto pada masyarakat sipil Jepara? Apakah pemilu itu meletakkan dasar yang kokoh bagi demokrasi Jepara yang semakin mendalam? Tiga aspek ternyata mengemuka.

Pertama, kemenangan PPP tidaklah buruk bagi demokrasi sebagaimana banyak orang nyatakan. Dalam kemenangan mereka bisa berbesar hati. Andaikata mereka kalah, mereka akan terus berduka. Dihadapkan dengan pangsa kekuasaan atas pemerintah lokal, mereka terpaksa melakukan apa yang dilakukan oleh pemerintah, memikirkan bagaimana harus mengerjakan ini itu. Hal itu akan memungkinkan mereka meraih atau mengasingkan pendukung didasarkan pada kebijaksanaan-

kebijaksanaan dan kinerja mereka. Hasil apa pun akan mendorong pemberi suara untuk menyodorkan dukungan pada partai-partai berdasarkan persepsi-persepsi mengenai kepentingan-kepentingan mereka, dan bukan pada loyalitas pada agama atau identitas organisasional. Ini bisa diharapkan meredakan sebagian dari hawa panas politik identitas.

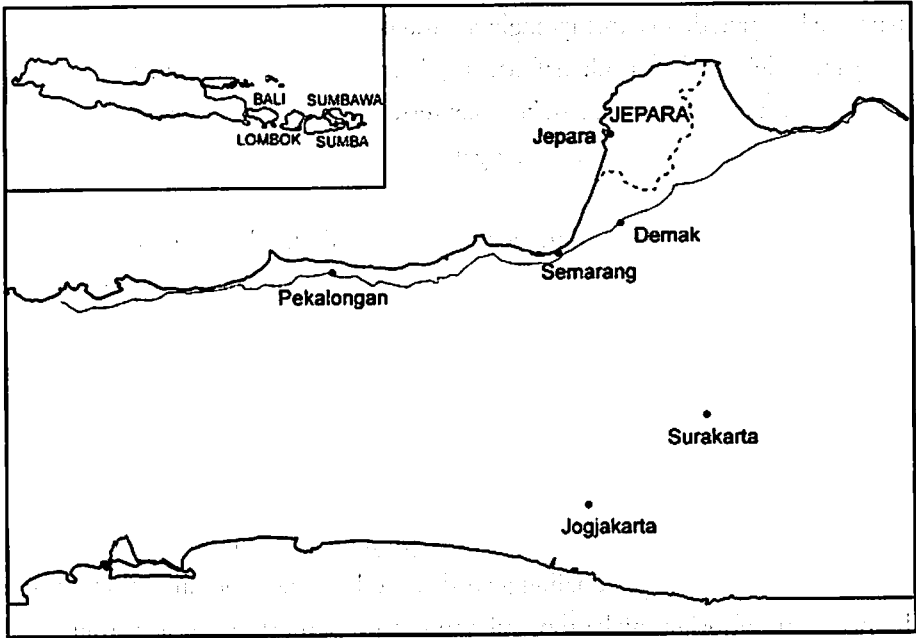
Kedua, peranan berbagai anggota elit NU sebagai pendukung utama PKB, dalam kepemimpinan PPP dan Golkar, dan sebagai intelektual publik yang netral, membantu meredakan politik identitas, dan ini kemungkinan besar akan meningkatkan perasaan pemberi suara bahwa mereka betul-betul memiliki kebebasan untuk memilih. Pada tahun 1955, andaikata Anda bagian dari 55% orang Jepara dalam komunitas NU, Anda akan memilih NU. Pada tahun 1999 andaikata Anda seorang anggota NU, Anda bisa memilih PKB, PPP atau Golkar dan masih percaya bahwa Anda menunjukkan dukungan Anda bagi partai yang dipimpin oleh NU. Perpecahan dalam kepemimpinan NU mungkin mengkhawatirkan, tetapi salah satu hal yang mereka bisa lakukan adalah mengajari para pemberi suara bahwa tokoh-tokoh otoritatif bisa berselisih paham atau mengubah pikiran mereka dan bahwa tak akan terjadi hal mengerikan apa pun terhadap seorang pemberi suara yang memilih pilihannya sendiri, bahkan jika patron lokal mereka tidak sependapat. Karena pemberi suara mempunyai aneka macam loyalitas, masyarakat sipil akan diperkaya dan kampanye-kampanye serta hasil-hasil pemilu akan tidak begitu mengkhawatirkan.

Ketiga, meskipun insiden Dongos memang mengerikan, respons oleh komunitas NU pada umumnya konstruktif. NU dan elit partai dari PPP dan PKB benar-benar dibuat marah oleh rusaknya ketertiban. Pertemuan-pertemuan yang disclenggarakan untuk menanggapi insiden Dongos oleh para pejabat militer dan sipil dan oleh pemimpin-pemimpin NU dari Jepara dan dari provinsi berhasil menanamkan pengertian pada para pemimpin NU maupun para politikus PPP dan PKB bahwa kekerasan bisa dengan mudah menjadi tidak terkendali. Hal ini memerlukan kampanye terus-menerus dan intensif serta pemikiran, retorik dan pengajaran mengenai tanggung jawab warga negara. Mungkin PKB telah melakukannya lebih ke depan dibanding PPP, walau keduanya sama-sama terjerembab ke jurang.

Menurut pendapat saya pada tahun 1999 masyarakat sipil Jepara terutama di tingkat kabupaten memang lebih inklusif sedangkan di tingkat desa lebih eksklusif dan garang. Sampai taraf tertentu NU mampu membangun dan mempertahankan kepercayaan dan respek di antara para pelaku politik. Reformasi dan pemilihan umum tahun 1999 menantang keinklusifan mereka itu. Konflik antara PPP dan PKB mengarah pada kekerasan dan ketegangan yang serius. Meskipun demikian, respons pada kekerasan – dan juga pada hasil pemilu – oleh NU dan PKB telah membantu memulihkan budaya warga yang di dalamnya ada tingkat kepercayaan antara partai-partai politik dan pemimpin masyarakat.

Pemilihan umum tahun 1999 merupakan pemilu paling demokratis dalam kurun waktu lebih dari 40 tahun ini. Dalam ketidakpastian dan *euphoria* reformasi yang mengikuti kejatuhan rezim Suharto yang otoriter, tidaklah mengejutkan jika di Jepara terjadi kekerasan politis. Partai negara Golkar jelas bakal kolaps, namun tidaklah jelas apakah kepemimpinan NU di PPP atau sayapnya yang lebih liberal dan baru, PKB, akan mengisi kevakuman itu. Kepemimpinan PPP merasa bahwa mereka telah berjuang selama beberapa dekade untuk mewakili komunitas NU Jepara melawan Golkar yang selalu melindas. Mereka melihat para pemimpin PKB sebagai orang yang baru mulai dan sekarang berkomplot untuk memungut hasil panen PPP yang bertahun-tahun telah dipupuknya.

Setelah kekerasan di Dongos, meskipun kampanye dinodai intimidasi dan bahasa yang kasar, pemilihan umum berlangsung tanpa insiden besar. Barangkali masyarakat sipil telah belajar dari Pemilu 1999 bahwa kalau pemenang tidak mengambil segalanya ia bisa membangun dukungan demokrasi di Jepara. Banyak sekali tantangan bagi NU, dan juga bagi masyarakat sipil yang didominasinya. NU, kepemimpinannya dan organisasi-organisasi yang berafiliasi dengan NU atau yang didirikan oleh orang NU, dibutuhkan sebagai sumber aktivisme masyarakat dan sebagai pengkritik tetap terhadap partai-partai politik dan negara, yang sementara itu juga mempertahankan kapasitasnya sebagai kekuatan yang merukunkan. NU perlu menyediakan ruang yang sama untuk pengkritik liberal, guru-guru agama yang konservatif dan pejabat-pejabat partai, sambil mempertahankan legitimasi rakyat.



Peta 13. Jepara

### *Tahun 2004 dan setelahnya*

Enam tahun, empat pemilihan umum,<sup>17</sup> dan banyak konflik maupun kolaborasi politis terjadi sejak akhir era Suharto. Berlalu pula *boom* industri mebel dan hutan-hutan yang membuat Jepara makmur. Ketenagakerjaan, produksi, dan ekspor jatuh, umumnya karena kurangnya pasokan kayu, pengiriman mebel berkualitas rendah, dan pembeli luar negeri takut untuk datang ke Jepara karena berbagai masalah teroris di Indonesia. Pemerintahan di Jepara pun telah melemah, tidak lagi menjadi *power house* dan tidak bisa lagi mengandalkan pada anggaran belanja yang terus naik atau pada patronase dan penindasan yang selektif untuk menarik dukungan populer atau menjamin kerelaan masyarakat. Semua ini benar-benar merupakan masa-masa yang berat bagi pemerintah maupun masyarakat sipil di

<sup>17</sup> Satu pemilu legislatif pada tahun 2004, dua pemilu presiden pada tahun 2004, dan satu pemilu bupati pada tahun 2003.

Jepara. Meskipun demikian, saya ingin menyatakan bahwa, kalau ditimbang, sebuah masyarakat lebih toleran, inklusif, dan siap berperan-serta telah muncul. Saya juga ingin menyatakan bahwa dalam keadaan tertentu suatu masyarakat yang toleran, inklusif, dan *trust building* bisa mengandung elemen-elemen yang rewel, kritis, dan suka menentang.

Pemerintah Jepara semakin menunjukkan tanda-tanda mengulurkan tangan kepada masyarakat sipil dan berusaha lebih partisipatif. Salah satu pertandanya adalah Forum Lintas Pelaku yang mempersatukan kembali banyak CSO yang berorientasi pada pembangunan kecamatan untuk mengimplementasikan atau mengevaluasi program-program dan layanan dari pemerintah. Lebih dari 30 organisasi dan pegawai negeri senior menghadiri rapat-rapat reguler yang seringkali penuh semangat dan kritis terhadap keadaan ini.

Kenyataan bahwa peran masyarakat sipil yang semakin besar diterima oleh pemerintah, itu barangkali paling jelas dapat dilihat pada pemilu 2004. Selama hampir satu tahun menjelang pemilihan umum pemerintah Jepara menunjuk sebuah tim yang terdiri atas lima anggota untuk memilih calon panitia pemilihan daerah (KPUD). Komite hasil pilihan pemerintah daerah setempat termasuk seorang dosen dari suatu universitas NU, seorang pemimpin NU yang sangat dihormati, yang juga merupakan pemimpin MUI cabang Jepara, seorang dokter, dan tokoh Muhammadiyah yang sekaligus seorang pengusaha mebel terbesar. Pemilihan komite mengambil 10 orang dari lebih dari 100 calon melalui satu proses pemilihan yang transparan. Komite pemilu tingkat provinsi menentukan kelima calon tersebut. Empat berlatar belakang NU dan tiga di antaranya adalah aktivis dari organisasi mahasiswa PMII. Satu anggota KPUD adalah seorang pemimpin Muhammadiyah. Dua di antaranya adalah pebisnis, yang dua dari kalangan akademis, dan satunya lagi adalah guru agama. Dua telah memonitor pemilu tahun 1997 sebagai pengawas independen, KIPP, dan dua lainnya pernah terlibat aktif dalam implementasi pemilihan umum pada tahun 1999.

KPUD Jepara dan komite pengawas pemilunya terdiri atas tokoh-tokoh yang sangat dihormati oleh masyarakat dan mereka telah mengatur pemilu dengan tegas, cekatan, dan tanpa insiden. Partai-partai diberi instruksi yang jelas tentang bagaimana, di mana, dan kapan mereka bisa berkampanye. Partai-partai yang menyalahi aturan akan diperingatkan dan dicoret. Misalnya, pemimpin PKB, Gus Dur, terlambat tiba di tempat kampanye sehingga hanya diperbolehkan memimpin



doa.

Pemilu legislatif dan presidensial 2004 tidak menunjukkan adanya kekerasan dan intimidasi seperti yang terjadi pada tahun 1999. Kompetisi benar-benar baik dan partai dominan, PPP, memperoleh suara yang menurun, dari 44% menjadi 31%. Analisis pribadi saya mengenai pola voting di desa Jepara menunjukkan banyak desa-desa yang kompetitif di mana partai terbesar tidak mendapat lebih dari 50% suara dari pemilihnya dan banyak desa di mana partai-partai yang menang dalam pemilihan anggota legislatifnya tidak bisa memenangkan suara untuk pemilihan calon presiden. Hal ini merupakan indikasi bahwa para pemilih merasakan tingkat kebebasan yang tinggi untuk menentukan pilihan mereka sendiri.

Sangatlah menarik bahwa perolehan suara PPP bisa menurun 13% tanpa kampanye yang menggebu-gebu dan tanpa teriakan yang gegap gempita dari PPP. Tak seorang pun beranggapan bahwa pemilihan itu dimenangkan berkat uang dan ancaman. Tak ada yang mengusulkan pentingnya simbol-simbol dan identitas keagamaan sebagai atribut kampanye. Masyarakat sipil telah membimbing Jepara melewati tahun pemilihan yang mungkin penuh ketegangan.

### *Masyarakat yang inklusif*

Masyarakat sipil diperkaya dengan berkembangnya berbagai gerakan reformasi dan kepedulian CSO akan pembangunan, keadilan sosial, korupsi, dan bagaimana memberdayakan masyarakat. Kebanyakan organisasi ini dipimpin oleh orang-orang berlatar belakang NU dan sarjana-sarjana dari berbagai universitas di Yogyakarta atau Semarang. Beberapa di antaranya memfokuskan diri pada bagaimana mengadvokasi hak-hak nelayan, petani penghasil garam, dan mereka yang mengelola hutan. Lainnya mengurus pembangunan perumahan, hak-hak atas tanah, dan masalah-masalah lingkungan. Beberapa menganggap bahwa tugas mereka adalah menemukan penyelewengan manajemen dan korupsi dalam pemerintahan atau penegakan hukum. Beberapa bekerja sama dengan pemerintah setempat dalam menerapkan dan mengevaluasi proyek-proyek pembangunan. Ada pula yang mengerjakan program-program yang didukung oleh CSO tingkat nasional maupun provinsi. Mereka menggalang dana dari donasi luar negeri, jaringan CSO, sumber pribadi, dan pemerintah daerah.

Ada sementara perdebatan antara CSO yang 'lunak' yang menerima dana pemerintah, mengikuti rapat perwakilan tentang penyalahgunaan atau laporan adanya korupsi atau penyelewengan yang dilakukan oleh pegawai pemda, dan CSO aliran keras yang mengorganisir protes terbuka dan melaporkan korupsi ke media atau kantor kehakiman. Meskipun terdapat perdebatan keras di antara mereka, namun tampaknya di Jepara selalu ada tempat baik bagi CSO yang radikal maupun yang bisa didekati. Gaya hidup para pemimpin, tingkat pendidikan, agama, budaya, pengalaman organisasi mereka nyaris sama. Mereka juga bisa memilih tingkat protes mereka sebagai upaya mempengaruhi pemerintah. Sebagai contoh, mereka memperjuangkan hukum mengenai partisipasi masyarakat lokal (sebenarnya undang-undang mengenai hak atas kebebasan memperoleh informasi) dengan mengirim surat dari kantor CSO mereka ke kantor pemda atau media. Agar lebih bisa menekan, mereka bisa menggalang pendukung dan berbagai CSO untuk mengadakan rapat umum. Misalnya, ketika menekan tindakannya korupsi yang dilakukan oleh anggota DPRD mereka membawa pejabat CSO tingkat nasional dan provinsi untuk mendesak dilakukannya penyelidikan. Akhirnya, mereka bisa memperoleh dukungan umum dari organisasi massa NU dan para pemimpin mereka.

Saya berpendapat bahwa hingga saat ini, masyarakat sipil Jepara tetap berhasil meneruskan pola tenda besar sehingga tetap menjadi arena yang inklusif untuk siapa saja yang ingin mengutuk, mengkritik, atau bahkan sesekali bekerja sama dengan politisi setempat dan pemerintah daerah. Masyarakat sipil berhasil mengurangi keterasingan dan kerasnya PPP, memungkinkan para pendukung PKB menemukan peran baru setelah kealahannya (misalnya, sebagai pembaharu dalam NU atau CSO lainnya) dan berkembang – atau paling tidak memberi tempat bagi – angkatan pembaharu baru yang radikal dan bersuara lantang.

Para pembaharu dan orang radikal yang rewel itu akan menjadi tantangan baru bagi masyarakat sipil Jepara yang dipimpin oleh NU, sekaligus menjadi mitra kerja sama pemerintah untuk mengkritik ataupun meniupkan peluit yang lebih keras. Bagaimanapun tampaknya bahwa kemampuan NU untuk mengatasi keributan politik yang sehari-hari, kebiasaannya berbicara menggunakan aneka suara, dan posisinya dalam memimpin masyarakat, akan membentuk masyarakat sipil yang suka rewel, yang bersemangat dan yang inklusif.

\*\*\*

# Politik Identitas Etnis di Kalimantan Barat

Taufiq Tanasaldy

Politik lokal di Kalimantan Barat menunjukkan warna etnis yang sangat mencolok sejak berakhirnya pemerintahan Orde Baru.<sup>1</sup> Beberapa di antaranya membawa konflik, seperti kekerasan yang terjadi tahun 1997 dan 1999. Sejak pertengahan tahun 1990-an pertentangan telah berkembang antara dua kelompok etnis yang paling besar, Dayak dan Melayu dalam hal pengangkatan pejabat untuk posisi strategis. Ketegangan dalam kepentingan politis semakin meningkat di akhir pemerintahan Orde Baru, melibatkan gerakan massa yang kadang disertai dengan kekerasan. Walaupun demikian, etnisitas di Kalimantan Barat juga berlangsung dengan cara yang damai, terutama setelah tahun 2000. Namun, bisa dikatakan politik “berbagi kekuasaan” antaretnis yang diterapkan di tingkat kabupaten telah sukses menghilangkan pemicu kekerasan sehingga bisa mencegah terulangnya konflik yang terjadi pada tahun 1997 dan 1999.

Bab ini menggambarkan munculnya politik identitas etnis di Kalimantan Barat dan mempertanyakan sejauh mana mereka mampu menawarkan kemungkinan akan *civility* (di samping kemungkinan akan kekerasan yang lebih terkenal). Bab ini akan diawali dengan memperkenalkan politik etnis Dayak dan Melayu sebelum terjadinya reformasi tahun 1998. Politik etnis di sini terutama mengacu pada perpolitikan yang dilakukan atau dipimpin oleh para elit etnis dalam rangka mendapatkan perwakilan

---

<sup>1</sup> Penulis ingin mengucapkan terima kasih atas komentar kritis dari Myrna Eindhoven, almarhum Isa Sulaiman, Gerry van Klinken, Henk Schulte Nordholt, Harold Crouch, Jamie Davidson, Melly G. Tan, Vedi Hadiz, dan Claire Conway.

mereka di bidang eksekutif dan legislatif. Dua bagian pertama menunjukkan bahwa mencuatnya etnis Dayak dalam kancah politik setelah tahun 1998 bukanlah gerakan yang instan melainkan merupakan reaksi terhadap penindasan terhadap mereka yang telah berlangsung sejak masa kolonial. Bagian ketiga memaparkan bagaimana rezim Orde Baru yang otoriter telah menghambat politik lokal dan perbicangan mengenai etnisitas, dan juga efek-efek yang tidak diinginkan akibat kebijakan tersebut. Bagian terakhir mengetengahkan bagaimana reformasi tahun 1998 mendorong kebangkitan politik etnis.

### *Dayak versus Melayu: politik etnis sebelum Orde Baru*

#### *Pembentukan identitas*

Kalimantan Barat seperti banyak provinsi-provinsi lain di Indonesia memiliki populasi etnis yang beragam. Berdasarkan sensus penduduk tahun 2000, dua kelompok etnis yang paling besar di Kalimantan Barat adalah etnis Dayak dan Melayu, baru kemudian disusul oleh etnis Jawa, Cina, Madura, Bugis (lihat tabel). Bab ini hanya mendiskusikan etnis Dayak dan Melayu. Kelompok etnis “asli” penting lainnya, etnis Cina dan Bugis, yang telah lama berperan dan berkiprah di

**Tabel 1. Populasi Etnis di Kalimantan Barat (dalam persentase)**

Etnis	1930	1971	2000
Dayak	48.9%*	41%	33.1%
Melayu	28.5	39	32.4
Jawa	1.2	2	10.4
Cina	13.5	12	9.5
Madura	0.8	0.6	5.5
Bugis	6.6	5	3.3

\* Gabungan dari Dayak dan *onbekend* yang kebanyakannya adalah orang Dayak.

Sumber: Volkstelling (1936); Riwut (1979:49); Badan Pusat Statistik Kalimantan Barat (2001:34)

provinsi ini, tidak akan dibahas dalam bab ini karena kedua-duanya tidak mempunyai gerakan etnis yang terkonsolidasi di provinsi ini di masa kini.<sup>2</sup> Orang Jawa dan Madura yang mulai berdatangan belakangan ini dengan jumlah yang cukup signifikan, tidak terjun dalam politik etnis.

Istilah Dayak mula-mula digunakan oleh orang Melayu dari Borneo untuk menyebut suku-suku asli di Kalimantan, selain suku Punan yang nomaden. Istilah Dayak kemudian dipopulerkan oleh para eksplorasi Eropa melalui tulisan-tulisan mereka (Lumholtz 1920, I:23). Istilah Dayak yang sering digunakan untuk menggambarkan suku asli di Kalimantan sebenarnya tidak tepat karena istilah ini mencakup ratusan kelompok suku yang heterogen. Suku-suku ini hanya menjadi 'satu' karena berbagai tekanan kekuatan dari luar, misalnya kebijakan yang diskriminatif dari Kesultanan Melayu dan oleh penjajah Belanda, maupun karena agama.

Berbeda dengan istilah Dayak yang berasal dari luar, istilah Melayu telah digunakan secara luas sebelum kedatangan orang-orang Eropa di Nusantara. Istilah Melayu mengacu pada penduduk yang menempati berbagai wilayah di sepanjang Pantai Sumatera dan Semenanjung Malaysia. Di Kalimantan Barat, istilah Melayu pertama-tama digunakan untuk menunjuk kepada orang Sumatera dan Semenanjung Malaysia yang datang ke Kalimantan Barat untuk berdagang dan menyebarkan agama. Kemudian, penggunaan istilah itu diperluas untuk mencakup orang Dayak yang telah memeluk agama Islam.<sup>3</sup>

Orang Dayak sering mengalami diskriminasi di bawah Kesultanan Melayu dan penjajah Belanda. Di berbagai kesultanan, orang Dayak tidak dianggap sebagai anak negeri sehingga tidak memiliki hak yang sama dengan mayoritas orang Melayu. Orang Dayak tidak diperbolehkan bekerja di administrasi kesultanan. Mereka juga seringkali mengalami pelecehan sosial dari orang Melayu, yang akhirnya

---

<sup>2</sup> Orang-orang Cina Kalimantan Barat mempunyai peran yang cukup penting sebelum kemerdekaan Indonesia (Heidhues 2003; Yuan 2000). Peranan orang Bugis juga signifikan selama zaman penjajahan Belanda. Mempawah, salah satu dari kesultanan yang berpengaruh di Kalimantan Barat, adalah Kesultanan Bugis. Kesultanan-kesultanan penting lain seperti Pontianak dan Sambas juga mempunyai ikatan-ikatan dengan para bangsawan Bugis Mempawah.

<sup>3</sup> Orang Dayak menganggap orang Dayak yang beralih ke agama Islam, yang juga dikenal sebagai Senganan, sebagai orang Melayu. Ini adalah akibat dari Senganan yang secara sadar ingin melepaskan identitas kedayakan mereka yang dianggap 'inferior'. Senganan biasanya akan bermukim di desa-desa Melayu, memakai nama-nama baru, mengadopsi gaya hidup Melayu, dan menyatakan diri sebagai orang Melayu (King 1985:57-9; Tjilik Riwut 1993:191; Fridolin Ukur 1971:183).

menjadi penghalang mereka untuk berpartisipasi dalam berbagai kegiatan sosial di luar kelompok mereka, termasuk di dalamnya dalam menempuh pendidikan. Sebagai akibat dari berbagai kendala ini, orang Dayak di Kalimantan Barat tidak turut serta dalam gerakan politik sebelum zaman kemerdekaan.<sup>4</sup>

### *Jatuh bangunnya perpolitikan Dayak*

Situasi yang penuh hambatan bagi orang Dayak mulai berubah setelah Perang Dunia II berakhir. Pemerintahan NICA (Netherlands Indies civil Administration) di Kalimantan Barat mendirikan Kantor Urusan Dayak pada awal tahun 1946. Kantor tersebut melancarkan beberapa inisiatif untuk mengemansipasi orang Dayak dan berhasil mendapatkan jaminan dari pihak kesultanan untuk menghapus segala praktik diskriminasi terhadap orang-orang Dayak.<sup>5</sup> NICA juga berperan dalam mendorong orang-orang Dayak menempuh pendidikan yang lebih tinggi, memfasilitasi mereka sehingga memperoleh kedudukan dalam birokrasi dan di badan legislatif lokal. Kebijakan-kebijakan awal ini, terutama yang di bidang politik, memberikan dampak psikologis yang sangat penting bagi orang-orang Dayak. Untuk pertama kalinya mereka dapat duduk sejajar dengan wakil-wakil dari kelompok Melayu dan kesultanan di dalam pemerintahan.

Aktor penting lainnya dalam emansipasi politik Dayak adalah Persatuan Dayak (PD) yang didirikan pada tahun 1945. PD mengikuti pemilu tahun 1955 dan 1958 dan berhasil merebut jumlah kursi dewan yang cukup banyak baik di tingkat kabupaten maupun provinsi. Sebagai konsekuensi dari pencapaian itu, seorang Dayak berhasil dipilih menjadi gubernur dan empat orang lainnya dipilih menjadi bupati. Beberapa di antara mereka terpilih untuk menduduki kursi DPD (dan kemudian BPH) atau mendapatkan tampuk pimpinan di dewan perwakilan setempat (Davidson 2002:93-101; L.H.Kadir 1993:304-8; H.M.Baroomas Jabang Balunus, tanpa tanggal).

PD kemudian mengalami kemunduran akibat dari kebijakan nasional yang berupaya mengurangi partai politik daerah dan akibat dari persaingan internal di

---

<sup>4</sup> Hal seperti itu tidak terjadi di Kalimantan Tengah. Lihat Klinken (2004) dan Miles (1976).

<sup>5</sup> Kantoort voor Dajaksche Zaken, Pontianak, Notulen Vergadering di Sanggau pada antara Dayak dan Landschap, ditandatangani oleh Oevoang Oeray dan asisten residen, 10-10-1946.

dalam partai. Pada awal tahun 1960-an PD terpecah menjadi dua faksi. Faksi yang terbesar yang dipimpin oleh Gubernur Oevaang Oeray dan didukung oleh kebanyakan pegawai negeri dari suku Dayak, bergabung dengan partai nasional sayap kiri, Partindo. Faksi lainnya yang dipimpin oleh Palaoensoeka dan didukung oleh mayoritas guru Katholik dan para anggota gereja, bergabung dengan Partai Katholik. Partai Katholik ini pada umumnya tidak dilibatkan dari dewan perwakilan rakyat di Kalimantan Barat sejak tahun 1960-an hingga jatuhnya pemerintahan Sukarno.

Perpolitikan Dayak di bawah partai kiri Partindo mengalami kemunduran yang signifikan setelah usaha kudeta gagal pada tanggal 1 Oktober 1965. Pada pertengahan tahun 1965, atas inisiatif komandan militer setempat, cabang Partindo untuk Kalimantan Barat bergabung dengan IPKI (Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia), sebuah partai nasionalis yang di Kalimantan Barat jumlah pengikutnya sedikit dan didominasi oleh orang-orang Melayu. Setelah fusi tersebut, pertentangan yang disebabkan oleh kepentingan etnis mulai muncul di dalam partai itu. Anggota asli dari suku Melayu merasa terancam dan kecewa dengan struktur kepemimpinan partai hasil fusi yang berisi cukup banyak figur Dayak. Puncak dari friksi tersebut terjadi pada tahun 1968 ketika Tan Husni, seorang Melayu yang juga ketua IPKI, mengeluarkan semua eks-anggota Partindo dari IPKI.<sup>6</sup> Meskipun kemudian keputusan itu dibatalkan oleh pimpinan partai di tingkat nasional, pengusiran itu semakin meretakkan hubungan antara keduanya. Friksi tersebut adalah salah satu penyebab kenapa banyak pemimpin Dayak berhasil dibujuk kemudian untuk masuk ke Golkar. Golkar sendiri telah lama mengikuti perkembangan perpecahan di dalam IPKI dan berusaha menarik dukungan orang Dayak dari IPKI. Upaya tersebut pada mulanya tidak berhasil.<sup>7</sup> Kesabaran rezim mulai hilang pada awal tahun 1971 karena pemilihan umum sudah begitu dekat. Pada bulan Januari, rezim Orde Baru kemudian menangkapi para pemimpin Dayak yang menolak masuk Golkar dan yang pernah terlibat dengan asosiasi

---

<sup>6</sup> IPKI, Jakarta, Partai IP-KI Kalbar, IPKI dokumen ditandatangani oleh Achmad Sukarmadidjaja, H. Djilil Tahir, 10-2-1971.

<sup>7</sup> IPKI, Jakarta, Partai IP-KI Kalbar, IPKI dokumen ditandatangani oleh Achmad Sukarmadidjaja, H. Djilil Tahir, 10-2-1971.

Cina Baperki (Badan Permusyawaratan Kewarganegaraan Indonesia).<sup>8</sup> Setelah itu, Oevaang Oeray, bekas Gubernur Dayak yang masih berpengaruh, dipindahkan ke Jakarta pada akhir bulan Maret 1971. Tanpa keberadaan Oeray, beberapa pemimpin Dayak eks-Partindo yang tidak ditangkapi akhirnya bergabung dengan Golkar.<sup>9</sup> Pada pemilu tahun 1971, Golkar memenangkan 21 kursi di DPRD provinsi atau lebih dari 66 % dari keseluruhan kursi, sementara IPKI dan Partai Katolik, dua partai dengan basis dukungan dari Dayak, masing-masing hanya memperoleh dua kursi.

### *Politik Melayu: sebuah tanggapan*

Perpolitikan Melayu sangat berbeda dengan perpolitikan Dayak dalam banyak hal. Pandangan politik orang Melayu telah tedebih dahulu terintegrasi dengan politik nasional dibanding Dayak. Akibatnya, setelah kemerdekaan politikus Melayu lebih nasionalis, dan pro negara kesatuan, dan berorientasi ke Jakarta. Sementara itu partai Dayak kurang terpapar gerakan nasionalis, membentuk partai lokal dan mendukung kebijakan federalis dari pemerintah Belanda. Kebanyakan pejabat Melayu tidak menganggap naiknya pamor orang Dayak setelah tahun 1945 sebagai ancaman. Namun demikian, ketegangan etnis sempat terjadi setelah beberapa orang Melayu menjadi korban dari orang Dayak di wilayah Landak, dan kekacauan di ibukota provinsi yang dipicu oleh kehadiran orang Dayak dari pedalaman. Ketegangan yang lebih parah di ibukota provinsi dapat dihindari setelah para pemimpin Melayu di Pontianak mengurungkan niat mereka untuk menangkap pemimpin perang Dayak untuk menghindari pembalasan dari pengikut mereka (Hassan H. Basry 1961:69-70). Dari tahun 1945 hingga dibubarkannya pemerintah Kalimantan Barat yang pro-Belanda pada tahun 1950, para elit Melayu dan Dayak sering berseberangan karena perbedaan pandangan politik mereka. Selain ketegangan antara keduanya di awal 1945, konflik terbuka di antara mereka juga hampir terjadi pada akhir tahun 1950 di wilayah Kabupaten Kapuas Hulu. Mulai meningkatnya orang Dayak di tampuk pimpinan birokrasi dan legislatif

---

<sup>8</sup> Dokumen Pemerintah Indonesia, Singkawang, surat perintah untuk menangkap/menahan sementara, dikeluarkan oleh Laksus Pangkoptambda KB, Tim Pemeriksa Kodim 1202 Sambas, 14-1-1971.

<sup>9</sup> Golkar, Pontianak, pernyataan bergabung dengan Sekber Golkar, ditandatangani oleh A. Djelani, P. Anjijem, I. Kaping, A. Sawa, JM Linggie, 17-4-1971.



setelah kesuksesan PD dalam pemilihan umum tahun 1955 dan 1958 juga mengundang reaksi. Pada tahun 1962 misalnya, mereka yang nonDayak menuduh Oevaang Oeray melakukan praktik pilih kasih dalam perekrutan dan pengangkatan pegawai.<sup>10</sup> Pada awal tahun 1965, Oeray juga dituntut untuk turun dari jabatan gubernur dengan tuduhan telah menciptakan perpecahan etnis.<sup>11</sup>

## *Keotoriteran Orde Baru*

### *Marginalisasi politik lokal*

Orde Baru tidak pernah menginginkan terbentuknya kepemimpinan lokal yang kuat, karena takut hal tersebut dapat mengancam kepemimpinan pusat dan lebih gawat lagi mengundang separatisme. Salah satu jalan mencegah menguatnya pemimpin lokal adalah dengan menempatkan para pegawai 'nasional' dari Jakarta ke tingkat lokal. Seringnya dilakukan rotasi pejabat kunci seperti komandan militer juga dimaksudkan untuk mencegah mereka membangun koalisi dengan kekuatan politik lokal. Pada tahun 1999, mayoritas kepala bagian dan kepala departemen setempat dan kepala biro di Kalimantan Barat bukanlah orang-orang pribumi. Hanya ada beberapa orang Melayu dan segelintir orang Dayak mendapatkan kedudukan serupa.<sup>12</sup> Cara lain yang diterapkan adalah memusatkan rekrutmen pegawai negeri yang akan menjadi pemimpin masa depan daerah. Semua Akademi Pemerintahan Dalam Negeri (APDN) daerah yang merupakan institut pelatihan calon pegawai negeri yang bergengsi dihapuskan pada tahun 1992, dan sebagai gantinya didirikan Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri (STPDN) yang berpusat di Bandung, Jawa Barat. Pemusatan perekrutan mengurangi kesempatan masuknya pegawai lokal. STPDN setiap tahunnya hanya menerima sekitar 10 mahasiswa dari Kalimantan Barat. Hal ini berbeda pada saat APDN masih berdiri di Pontianak. APDN Pontianak rata-rata tiap tahunnya menerima 50 mahasiswa,

---

<sup>10</sup> Dokumen Pemerintah Indonesia, Pontianak, pokok: Permohonan pindah Sdr. Mochtarroeddin, pejabat Wedana Putussibau ke Kantor Gubernur Kepala Daerah Kalimantan Barat, surat ditandatangani oleh Oevaang Oeray, 12-1-1962.

<sup>11</sup> Surat Resolusi untuk "meretul" Gubernur Oevang Oeray, ditandatangani oleh Abi Hurairah Fattah (PNI), Chris F. Hetharia (Parkindo), PF Soedjimin (PK), Ismail Hamzah (Angkatan 45), Pontianak, 8-3-1965, hlm. 2.

<sup>12</sup> 'Kemerdekaan, penindasan dan tuntutan merdeka', *Kalimantan Review* 48 (1999):5-7.

yang kebanyakan adalah putra daerah.<sup>13</sup> Pada akhir 1960-an dan menjelang awal tahun 1970-an, para lulusan APDN dipercepat untuk menjadi camat. Semakin sedikitnya lulusan putra daerah Kalimantan Barat dari STPDN berarti semakin sedikit putra daerah yang bisa menduduki posisi strategis di pemerintah daerah.

Untuk menjamin agar kepentingan nasional didahulukan dari kepentingan daerah, keputusan-keputusan strategis selalu diambil di Jakarta. Sistem pemilihan bupati merupakan contoh yang gamblang. Biasanya, pemerintah pusat telah menetapkan bupati yang dikehendaki sebelum proses pemilihan dimulai. Kemudian pemerintah akan memonitor proses pemilihan secara ketat mulai dari babak nominasi hingga pemilihan itu sendiri, dan melakukan intervensi agar calonnya bisa menang.

Pendekatan rezim yang antidaerah ini semakin dipertegas dengan kehadiran militer yang kuat. Kehadiran militer di Kalimantan Barat bukanlah hal baru. Perbatasan yang panjang dengan Malaysia menjadi perhatian khusus militer, terutama pada masa 'konfrontasi' dengan Malaysia pada awal tahun 1960-an. Kehadiran militer terus bedanjut sampai awal masa Orde Baru sewaktu mereka memerangi pemberontakan komunis di daerah ini (Davidson dan Kammen 2002). Dominasi militer semakin tampak pada saat pihak militer mengambil alih posisi-posisi strategis yang sebelumnya dipegang masyarakat sipil, misalnya, jabatan gubernur, bupati, dan ketua DPRD. Sebagai ilustrasi, sebelum Orde Baru hanya ada satu orang bupati dari golongan militer (Hercan Yarnani dari Ketapang). Namun, pada tahun 1968 lima dari tujuh bupati dan walikota adalah perwira militer. Empat ketua DPRD Tingkat II juga dijabat oleh perwira militer.<sup>14</sup> Kekuasaan militer yang begitu besar tercermin juga dari kekuasaan komandan militer regional (pangdam) yang melampaui kekuasaan gubernur pada awal Orde Baru. Seorang pejabat tingkat tinggi mengungkapkan bahwa Soemadi, gubernur dari tahun 1966-1971, yang juga seorang perwira militer, merasa sangat terganggu ketika komandan militer "melewati" dia pada beberapa keputusan penting. Didukung oleh jaringan intelijen dan jaringan komando yang tersusun rapi dari provinsi sampai tingkat desa, para birokrat militer secara efektif mengendalikan politik lokal.

---

<sup>13</sup> APDN, Pontianak, meletakkan landasan yang kokoh dalam mengembangkan kiprah organisasi beserta himpunan keputusan hasil Musyawarah I Ikatan Alumni APDN/STPDN se-Kalimantan Barat, 1997.

<sup>14</sup> Dokumen Pemerintah Indonesia, Pontianak, laporan Gubernur Kepala Daerah Provinsi Kalimantan Barat dalam sidang terbuka DPRD-GR, Provinsi Kalimantan Barat, 11-3-1968.

Orde Baru berhasil memperlemah para birokrat lokal dan partai-partai yang dahulu sangat berpengaruh. Antara tahun 1965 sampai 1971, partai-partai politik selain Golkar diberi stigma, ditekan, dan dipisahkan dari konstituen mereka, sehingga pengaruh mereka menjadi hilang. Semua pegawai negeri, yang secara menjadi sumber dukungan bagi partai-partai politik, diwajibkan memutuskan ikatan dengan partai-partai itu pada tahun 1970. Di tengah kondisi tertekan seperti itu, semua partai politik terkecuali Golkar mengalami kegagalan dalam pemilu 1971. Restrukturisasi partai tahun 1973 yang mereduksi 10 partai menjadi tiga partai, mengakibatkan friksi internal yang berkelanjutan di dalam partai-partai tersebut. Friksi tersebut masih tercermin penyusunan kandidat dalam pemilu 1977 dan 1982. Intervensi pemerintah yang terus menerus juga memperlemah kedudukan partai politik. Pimpinan PDI cabang Kalimantan Barat, misalnya, ditekan untuk mengambil kebijakan yang berlawanan dengan massa konstituennya, dengan menentang kepemimpinan Megawati, yang populer saat itu.

### *Nation building dan budaya lokal*

Begitu Orde Baru jatuh, bermunculan diskursus yang menyalahkan kebijaksanaan Orde Baru yang terlalu menekankan budaya nasional sehingga mengakibatkan lunturnya budaya daerah. Orang Dayak yang tergabung dalam NGO Pancur Kasih, misalnya, menyalahkan Orde Baru atas lenyapnya rumah panjang mereka. Orang Melayu mempunyai keyakinan serupa mengenai nasib budaya mereka, dan mengatakan bahwa hanya simbol-simbol Islam saja di budaya mereka yang dapat bertahan di masa Orde Baru.<sup>15</sup> Namun, tuduhan-tuduhan tersebut tidak sepenuhnya obyektif. Lunturnya kedua budaya tersebut sudah terjadi jauh sebelum masa Orde Baru. Kebudayaan Dayak telah mengalami erosi yang begitu cepat sejak diperkenalkannya agama Islam dan Kristen. Para politisi Dayak pada masa lalu juga berkontribusi dalam hal ini. Mereka misalnya telah meminta orang Dayak menghilangkan beberapa tradisi yang kuno atau boros (Davidson 2000:97). Kebudayaan Melayu telah memudar sejak kemerosotan pemerintahan kesultanan—pusat peradaban Melayu di masa lalu. Swapraja, peninggalan terakhir dari pemerintahan kesultanan, dihapus sebelum Orde Baru. Namun demikian, Order Baru juga turut bertanggung jawab atas lunturnya budaya daerah, karena ia tidak memberikan bantuan terhadap budaya yang mulai luntur tersebut atau setidaknya

---

<sup>15</sup> 'Pembangunan hancurkan kebudayaan Melayu', *Kalimantan Review* 48 (1999):28.

tidaknya mencegah agar budaya-budaya tersebut tidak hilang. Rezim Order Baru juga telah mengeluarkan beberapa kebijakan kebudayaan yang mempercepat terserapnya budaya daerah oleh budaya nasional.

Ikon-ikon lokal yang mungkin mengancam persatuan nasional dan pemerintah pusat telah dilenyapkan. Istana-istana para sultan dialihkan menjadi museum atau dibiarkan rusak. Rumah panjang, simbol kehidupan komunal dan kesatuan Dayak juga semakin menghilang di era Orde Baru. Rezim menyatakan bahwa rumah panjang merupakan pusat praktik seks bebas dan kehidupan yang tidak sehat, sangat rawan bahaya kebakaran, mengingatkan pengayauan masa lalu, dan yang paling penting lagi menjadi media penyebaran komunisme (Djuweng 1996:17; Rokaerts 1985:15). Hilangnya rumah panjang mengakibatkan banyak aspek budaya yang terkait dengan rumah panjang turut hilang. Komunalisme dan kebersamaan di antara orang-orang Dayak menurun, tradisi lisan dilupakan, dan aneka seni dan pertunjukan yang berkaitan dengan kehidupan di rumah panjang semakin jarang (Stephanus Djuweng 1996:17, 124; Drake 1982:49-52). Banyak anak muda Dayak di kota tidak lagi berbicara dalam bahasa mereka sendiri karena mereka menganggap bahasa Indonesia atau bahasa Melayu lebih bergengsi dari pada bahasa mereka sendiri.<sup>16</sup> Budaya Dayak diremehkan karena sering dilukiskan sebagai budaya yang eksotis dan primitif. Perladangan dianggap sebagai penyebab terjadinya kebakaran hutan pada tahun 1980-an. Kebijakan lain adalah usaha rezim Order Baru yang mensponsori misi-misi untuk mengkonversi para Dayak penganut animisme.

Struktur kepemimpinan tradisional juga dipengaruhi oleh berbagai perubahan administratif yang dilakukan oleh rezim Orde Baru. Setelah tahun 1979, posisi kepala desa mulai beralih dari kepemimpinan tradisional yang dihormati ke pegawai negeri yang lebih muda namun kurang berwibawa di mata masyarakat. Dengan hilangnya kepemimpinan tradisional, penduduk desa yang kehilangan pegangan lantas mulai beralih ke aparaturnya modern, seperti polisi yang didukung oleh kekuasaan negara, dan mulai meninggalkan tradisi mereka. *Regrouping* desa setelah 1979 turut mempersulit kedudukan kepemimpinan tradisional.

---

<sup>16</sup> Vinsentius Julipin dan Sekundus Pius 1987. Asimilasi ke arah kebudayaan yang lebih kuat dan bergengsi seringkali terlihat. Di Norwegia, misalnya, kebudayaan orang Sami yang 'inferior' itu diserap ke dalam kebudayaan Norwegia *mainstream* (Eriksen 1993:29).

Transmigrasi, perkebunan dan penebangan hutan menambah tekanan pada budaya daerah. Orang-orang Dayak, yang biasanya hidup dalam kelompok-kelompok kecil menjadi minoritas di daerah transmigrasi, misalnya yang terjadi Seluas, di Kabupaten Sambas.<sup>17</sup> Salah satu akibat dari transmigrasi adalah munculnya fenomena desa-desa di pedalaman yang mempunyai nama Jawa atau bahkan Batak.<sup>18</sup> Para aktivis NGO Dayak menyatakan bahwa perkebunan dan penebangan hutan memperkenalkan pelacuran dan kawin kontrak. Penduduk setempat terpaksa untuk menebang pohon-pohon di hutan atau daerah yang dulunya dianggap keramat untuk dijual ke perusahaan penebangan hutan.

### *SARA dan politik etnis*

Orde Baru menolak segala pembicaraan mengenai etnis atau isu 'sektarian' lainnya.<sup>19</sup> Rezim tersebut takut isu-isu seperti itu dapat mengarah pada ketidakstabilan sosial atau separatisme. Setelah tahun 1971 tidak ada lagi sensus Orde Baru memisahkan data kelompok etnis. Pemerintah Kalimantan Barat mengikuti instruksi tersebut dengan persis dengan tidak mencantumkan informasi menyangkut kesukuan dalam riwayat para pegawai mereka.<sup>20</sup>

Rezim tersebut juga melakukan sensor etnis yang sangat ketat. Penggunaan istilah Dayak dan Melayu untuk dikotomisasi dalam koran-koran lokal sangat jarang.<sup>21</sup> Banyak laporan mengenai Dayak disamarkan dengan istilah suku pedalaman atau suku terasing. Dalam pelaporan tentang konflik etnis, media tidak pernah mengungkap latar belakang suku yang melakukan. Penyebabnya selalu dinyatakan bukan masalah kesukuan namun kejahatan biasa (misalnya, *Akcaya* 16-11-1979). LSM-LSM yang bekerja di bidang yang terkait dengan etnis tidak terlepas dari pengawasan dari pemerintah. Mereka sering melakukan sensor ke dalam

---

<sup>17</sup> 'Masalah kependudukan di Kalimantan', *Kalimantan Review* 19 (1996):12.

<sup>18</sup> Beberapa desa Iban diberi nama baru seperti Toba, Pulau Manak, dan Rantau Prapat oleh seorang camat Batak pada awal tahun 1980-an (Lumenta 2001:113). Nama-nama Jawa diberikan pada banyak desa-desa baru, dan pada beberapa desa yang dulu mempunyai nama-nama Cina.

<sup>19</sup> Isu-isu tabu dirangkum dalam akronim SARA ('Suku, Agama, Ras, dan Antar-Golongan).

<sup>20</sup> Meskipun begitu, departemen sumber daya manusia provinsi membuat kesalahan dengan mencantumkan informasi keagamaan. Di Kalimantan Barat etnisitas bisa dengan diidentifikasi melalui agama.

<sup>21</sup> Antara 1980-1990, koran lokal *Akcaya* hanya menerbitkan enam buah artikel mengenai Dayak (Davidson 2002:261).

agar aktivitas mereka tidak terganggu. Berbagai organisasi etnis yang berdiri sebelum tahun konflik tahun 1997, misalnya Pancur Kasih, tidak jelas menyebutkan afiliasi organisasi dengan kelompok etnis tertentu.

Terlepas kebijakan anti-SARA yang ketat, rezim Orde Baru tidak dapat mencegah pecahnya konflik etnis, terutama yang terjadi antara suku Dayak dan Madura.<sup>22</sup> Hampir konflik tersebut berawal dari pertengkaran kecil yang mengakibatkan korban jatuh dari pihak Dayak, yang kemudian memicu pembalasan. Aparat pemerintah maupun para pakar ilmu sosial yang menganalisis konflik tersebut, terutama setelah tahun 1997, seringkali sependapat dengan orang-orang Dayak bahwa orang-orang Madura memang dalam hal budaya kurang sensitif dan semena-mena terhadap orang sekeliling mereka.

Kebanyakan konflik antara Dayak dan Madura di Kalimantan Barat tidak timbul karena motivasi politis. Meskipun demikian, para elit politik selalu berusaha mencari keuntungan politis, terutama dalam konflik yang berspektrum luas seperti yang terjadi pada tahun 1997 dan 1999. Dalam kasus-kasus tersebut, peran para elit mulai terlihat pada pertengahan atau tahap akhir konflik, setelah banyak korban berjatuhan. Salah satu motivasi mereka menjadi 'terlibat' adalah mendapatkan konsesi etnis. Dalam konflik yang terjadi antara tahun 1996 dan tahun 1997, misalnya, orang-orang Dayak melalui Dewan Adat mereka, mereka (akan dibahas di bawah ini) meningkatkan tuntutan agar orang Dayak mendapatkan jabatan politik.

Politik etnis yang terbuka tidak disukai selama Orde Baru. Namun, politik etnis masih terjadi, walaupun secara samar, dalam birokrasi Kalimantan Barat setelah tahun 1966. Pertentangan ini biasanya terjadi di antara elit Dayak dan Melayu, namun juga terjadi di antara elit Melayu, misalnya antara Melayu pantai (Sambas) dan Melayu pedalaman. Pada awal tahun 1980-an, para politisi Dayak di Kabupaten Sanggau (tidak berhasil) menuntut beberapa posisi di birokrasi. Mereka mengancam Golkar bakal kalah di tingkat kabupaten pada pemilu tahun 1982 jika tuntutan mereka tidak terpenuhi.<sup>23</sup> Pada bulan Juni 1993, beberapa bulan

<sup>22</sup> 'Sejarah perang suku di Kalbar', *Kalimantan Review* 50 (1999):10; Davidson 2002. Satu-satunya konflik etnis yang tidak melibatkan orang Madura sebagai 'korban' adalah konflik pada tahun 1967, ketika orang Dayak mengusir penduduk Cina dari pedalaman daerah Bengkayang dan Landak. Davidson dan Kammen (2002) menunjukkan bahwa konflik tahun 1967 ini disponsori oleh militer.

<sup>23</sup> Golkar, Sanggau, laporan khusus; Kelompok 11 di Sanggau, ditandatangani oleh Oteng Sukarna, 28-4-1981. [Surat pengantar ditandatangani oleh Djalaluddin Latarissa.]

setelah sebuah seminar nasional mengenai suku Dayak yang sangat sukses, tiga politisi Dayak menulis surat pada gubernur dan pejabat penting pemerintah lainnya termasuk presiden, untuk mengangkat sedikit-dikitnya tiga orang Dayak menjadi bupati.<sup>24</sup> Tuntutan ini barangkali merupakan pembuka bagi dua kasus politik etnis Orde Baru penting di Kalimantan Barat: pemilihan bupati di Sintang (1994) dan di Kapuas Hulu (1995).

### *Pemilihan Bupati Sintang 1994*

LH Kadir, seorang birokrat Katolik Dayak, adalah kandidat yang didukung oleh pemerintah dalam pemilihan Bupati Sintang pada tahun 1994 (Tammar Abdulsalam 1997:157). Kadir didampingi oleh dua calon pendamping: Abdillah Kamarullah dan Abdul Hadi Karsoem, keduanya birokrat Melayu di Kabupaten Sintang. Pengangkatan Kadir sebagai bupati tampaknya terjamin sebab Golkar bersama dengan fraksi militer menguasai hampir 80% kursi di DPRD. Tambah lagi, Kadir juga menerima dukungan dari partai PDI yang mempunyai empat anggota Dayak. Tetapi pemilihan pada bulan Februari 1994 itu ternyata berbeda dari skenario biasanya. Kamarullah memenangkan pemilihan itu dengan 21 suara, sementara Kadir hanya mendapatkan 16 suara dan Karsoem mendapatkan 1 suara.<sup>25</sup> Orang-orang Melayu menyambut baik kemenangan Kamarullah karena dua bupati terdahulu adalah orang Kristen. Bagi orang-orang Dayak, kegagalan Kadir memperkuat keyakinan mereka bahwa ada kesengajaan untuk meminggirkan orang-orang Dayak dari jabatan penting di birokrasi. Seorang pemimpin Dayak dari faksi Golkar memperhitungkan bahwa kekalahan itu diakibatkan oleh pembelotan hampir separuh dari anggota-anggota Golkar. Ia juga yakin betul bahwa para pembelot itu adalah orang-orang Muslim dan nonDayak (lihat juga Davidson 2002:268). Fakta bahwa rezim langsung memberikan persetujuan pada

---

<sup>24</sup> Surat yang bertanggal 21 Juni 1993 itu ditandatangani oleh GP Djaoeng, Rachmad Sahuddin, dan A.R. Mecer. Semuanya adalah orang-orang Dayak yang sangat berpengaruh. Djaoeng adalah Bupati Dayak pertama yang terpilih pada tahun 1958. Sahuddin terlibat dengan pembentukan dewan adat provinsi dan kabupaten dan anggota DPRD. Mecer adalah salah satu pendiri Yayasan Pancur Kasih, sebuah LSM Dayak yang sangat dihormati. Semuanya adalah anggota Golkar.

<sup>25</sup> Kadir sendiri tidak hadir dalam pemilihan tersebut. Salah satu sumber menyebutkan bahwa Kadir tidak tertarik pada kedudukan itu akibat pertimbangan-pertimbangan keluarga. Kurang antusiasnya Kadir mungkin memberikan insentif bagi manuver-manuver untuk tidak memilih dia.

hasil pemilihan itu membangkitkan kemarahan orang-orang Dayak (*Kompas* 12-2-1994, 2-3-1994; *Akcaya* 1-3-1994, 3-3-1994). Sangat tidak lazim bagi rezim untuk merayakan kekalahan kandidatnya sendiri. Para elit dan aktivis Dayak berusaha menggagalkan hasil pemilihan itu dengan jalan mengirimkan delegasi ke Jakarta (*Kompas* 1-3-1994). Demonstrasi pecah di Sintang dan Pontianak (Tammar Abdulsalam 1997:161-2), dan beberapa politikus Dayak bahkan mengancam akan meninggalkan Golkar jika Kadir tidak diangkat (*Akcaya* 1-3-1994; *Kompas* 2-3-1994). Golkar menanggapi tuntutan tersebut dengan mengirimkan sebuah delegasi untuk menyelidiki masalah itu (*Akcaya* 2-3-1994), tetapi pemerintah mengisyaratkan ia tidak akan membatalkan hasil pemilihan itu.

Setelah penundaan yang dimaksudkan untuk meredakan suasana, Kamarullah akhirnya dilantik sebagai Bupati Sintang pada 5 April 1994 (Davidson 2002:268). Pelantikan tidak berlalu tanpa insiden. Dua orang Dayak anggota DPRD, yang mewakili Golkar dan PDI, menginterupsi pelantikan itu. Di Sengah Temila, ratusan kilometer dari Sintang, ratusan orang Dayak melampiaskan kemarahan mereka dengan cara memblokir jalan utama antara Ngabang dan Sanggau dan menghancurkan kaca-kaca jendela dari mobil-mobil yang lewat (Tammar Abdulsalam 1997:163; Davidson 2002:268). Kejadian itu merupakan catatan pertama oposisi politik terbuka Dayak terhadap pemerintah Orde Baru. Hal itu menunjukkan bahwa bahkan rezim yang otoriter pun bisa dipengaruhi, dan hal itu menjadi sebuah preseden politik etnis untuk pemilihan bupati masa mendatang. Semua itu membantu menyiapkan panggung bagi konflik yang lebih keras pada tahun 1996-1997.

### *Pemilihan Bupati Kapuas Hulu 1995*

Pemilihan bupati di Kapuas Hulu pada tahun 1995 bisa dipandang sebagai kelanjutan dari kasus Kadir yang dianggap belum selesai. Untuk mengobati kekecewaan orang Dayak, gubernur berniat memberikan pos Bupati Kapuas Hulu ini untuk Yacobus Layang, seorang birokrat Dayak di tingkat provinsi. Ia memang bukan birokrat Dayak paling senior, tetapi yang jelas ia adalah salah satu dari segelintir orang Dayak yang berhasil menapak ke jajaran birokrasi tingkat



menengah ke atas.<sup>26</sup> Penunjukannya didukung oleh hubungan dekatnya dengan militer, maupun oleh posisinya sebagai ketua Majelis Adat Dayak (MAD) yang baru saja dibentuk.<sup>27</sup> Dengan mengambil pelajaran dari Sintang, gubernur mengambil langkah-langkah serius untuk mencegah hal-hal yang tidak terduga. Tammar Abdulsalam, wakil gubernur untuk Wilayah II yang bertanggung jawab atas pemilihan di Sintang dan Kapuas Hulu, untuk sementara dibebaskan dari tugasnya. Alasan utamanya adalah kegagalannya untuk menggolkan Kadir sebagai Bupati Sintang pada tahun yang lalu. Ia diganti oleh salah seorang kepercayaan gubernur, Bupati Kapuas Hulu yang sedang menjabat. Untuk menghilangkan komplikasi-komplikasi etnis dari pemilihan tersebut, Menteri Dalam Negeri mencoret dua orang kandidat Melayu dari daftar finalnya. Tiga kandidat akhir adalah orang Dayak, sehingga tidak akan ada kepentingan dari kelompok Melayu.<sup>28</sup> Juga, seorang politikus Dayak senior, Iman Kalis, dikirimkan sebagai “utusan” gubernur ke Kapuas Hulu sebelum pemilihan untuk memastikan terpilihnya Layang.<sup>29</sup> Tindakan pencegahan gubernur ternyata bijaksana. Setelah gagal menempatkan kandidatnya dalam daftar final, para politikus Melayu bermanuver untuk memilih Bupati Dayak yang terbaik bagi kepentingan mereka. Mereka memilih St. Kupon yang diketahui mengidap penyakit parah. Mereka percaya bahwa kesehatannya yang buruk tidak akan memungkinkan dia menjabat sampai lama, dan wakilnya yang Melayu kemudian akan menggantikannya.<sup>30</sup> Dalam suatu rapat satu hari sebelum pemilihan, anggota-anggota DPRD merencanakan kemenangan tipis bagi Layang. Dengan strategi itu Kupon bisa memenangkan pemilihan hanya dengan sebuah pergeseran kecil di voting, dan para penyusun rencana itu tidak dapat dituduh membelot, karena dalam sebuah pemilihan

---

<sup>26</sup> Hanya ada dua Dayak yang mempunyai posisi lebih tinggi dari Layang, yaitu L.H. Kadir dan J. Sotorman. Gubernur merasa tidak cocok dengan Sotorman yang lemah, namun ia juga tidak dapat memberikan kedudukan itu pada Kadir, yang sebelumnya telah ditolak di Sintang.

<sup>27</sup> Hubungannya dengan militer rupanya lebih penting daripada peranannya di MAD. MAD yang baru terbentuk masih belum mengakar dan berpengaruh dalam komunitas Dayak.

<sup>28</sup> Ada lima kandidat yang dikirimkan ke Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan persetujuan final, dua orang Melayu dan tiga orang Dayak. Karena mencium bahwa pemerintah akan memberikan kedudukan itu pada seorang Dayak, kedua kandidat Melayu itu menyatakan bahwa mereka adalah Dayak Islam pada proses nominasi tersebut (Tammar Abdulsalam 1997:165).

<sup>29</sup> Informasi ini berasal dari berbagai wawancara.

<sup>30</sup> Seorang pejabat tinggi keturunan Melayu menyebutkan skema itu sebagai sebuah rencana busuk.

pergeseran kecil bisa saja terjadi. Untuk mendukung rencana itu, juga ada usaha mendorong perpecahan sub-etnis antara anggota-anggota dewan yang keturunan Dayak. Ketika mengendus rencana itu, Iman Kalis menyatakan keberatan atas strategi kemenangan tipis yang diajukan oleh anggota DPRD. Ia bersikeras agar Layang diskenariokan untuk menang telak dengan jumlah suara 18, sementara Kupon hanya akan mendapatkan 1 suara. Ia juga bekerja keras di balik layar untuk mempersatukan suara Dayak di belakang Layang. Bahkan setelah semua usaha itu, Layang hanya mendapatkan kemenangan tipis, 11 suara lawan 8 untuk Kupon. Dengan demikian, para pengusung politik etnis yang semakin percaya diri mulai mengancam kemampuan pemerintah pusat dalam menentukan hasil pemilihan di DPRD. Fase yang berikutnya menempuh jalur politik yang lebih berani dan terbuka.

### *Pembaharuan dan Menghidupkan Kembali Identitas Etnis*

Politisasi etnisitas di Kalimantan Barat mempunyai sejarah panjang. Hal itu lebih banyak dipraktikkan oleh *underdog* orang Dayak ketimbang orang Melayu yang mempunyai posisi politik yang lebih kuat. Sebagaimana elit-elit Dayak, orang Dayak jelata juga merasakan marginalisasi. Pemerintah telah mengubah hutan-hutan dan tanah-tanah adat menjadi daerah transmigrasi, perkebunan, dan penebangan kayu, dengan janji bahwa proyek itu akan menguntungkan mereka. Meskipun begitu, banyak di antara proyek-proyek itu justru semakin memperburuk standar hidup mereka. Ketika masalah kehidupan mulai meningkat, ketidakpuasan yang lama tersimpan berubah menjadi protes-protes yang lebih terbuka. Setelah tahun 1990-an, ada laporan-laporan tentang kelompok-kelompok orang desa yang datang ke DPRD untuk menuntut keadilan, misalnya pemberian ganti rugi. Ketika pemerintah tidak menggubris tuntutan-tuntutan itu, tuntutan-tuntunan yang dulunya dilakukan secara damai berubah menjadi protes yang diwarnai kekerasan dalam bentuk perusakan areal perkebunan dan blokade terhadap jalan-jalan masuk (Davidson 2002:264-6). Dengan demikian, perasaan tertekan para elit politik, para aktivis LSM, dan orang-orang Dayak jelata mulai bertemu dan menyatu menjadi sebuah kekuatan politik penting. Pemilihan bupati 1994 dan 1995 itu secara tidak langsung memperkuat ikatan orang Dayak dalam berhadapan dan kelompok-ke-

lompok lain. Konflik etnis pada tahun 1996-1997 menjadi kulminasi dari akumulasi tekanan-tekanan tersebut. Konflik tersebut merupakan konflik paling keras antara orang Dayak dan orang Madura dalam sejarah Kalimantan Barat (Davidson 2003:71-6; Human Rights Watch 1997). Setelah lama tertekan dan dipinggirkan, konflik itu bisa dipandang sebagai penegasan diri oleh orang Dayak, yang dalam hal ini diarahkan terhadap para pendatang keturunan Madura (Davidson 2002:320-1).

Reformasi 1998 membuka luas wacana yang dulunya dianggap tabu, termasuk di dalamnya masalah hubungan pusat-daerah dan etnisitas. Tuntutan-tuntutan akan otonomi yang lebih besar, atau bahkan kemerdekaan, menjadi semakin meningkat (*Akcaya* 27-11-1999; 'Baiknya kita merdeka sajalah...', *Kalimantan Review* 48[1998]:8-9). Masalah-masalah lain adalah pemekaran kabupaten dan tuntutan hak putra daerah, yang keduanya menjadi sumber kompetisi kedua kelompok etnis utama di Kalimantan Barat (Bamba 2002:6-7).

### *Politik etnis damai pasca-Orde Baru*

Berlainan dengan *image* kekerasan yang tercipta dari konflik tahun 1997 dan 1999, politik etnis di Kalimantan Barat telah menjadi hal yang 'normal', dan umumnya bersifat damai. Kompromi-kompromi etnis yang berhasil dicapai dimaksudkan untuk meredam terulangnya konflik kekerasan. Bagian berikut ini menggambarkan dinamika dari politik etnis damai ini.

### *Penciptaan kabupaten etnis baru*

Gagasan pemekaran kabupaten di Kalimantan Barat pertama kali didiskusikan di akhir 1950-an, tetapi tidak diimplementasikan karena politik nasional yang tidak begitu stabil. Masalah pemekaran itu muncul lagi ke permukaan pada awal tahun 1990-an. Pada tahun 1996 gubernur mengusulkan beberapa rencana pemekaran (*Akcaya* 28-3-1996), tetapi bupati-bupati dan anggota-anggota dewan bersikap hati-hati dan lebih suka menunggu keputusan dari atas. Namun hanya dalam waktu satu tahun setelah berakhirnya Orde Baru, dua kabupaten baru, Bengkayang dan Landak, dipisahkan dari Kabupaten Sambas dan Pontianak. Etnisitas merupakan salah satu pertimbangan utama dalam proses pemekaran itu, walaupun asumsi ini ditolak oleh pemerintah. Landak dan Bengkayang adalah jelas kabupatennya orang

Dayak. Di Landak, populasi Dayak mencapai 79%, sementara orang-orang Melayu hanya mencapai 9,7%. Populasi Dayak di Bengkayang adalah 52,4%, sementara populasi Melayu 18,7% (data dari Sensus Indonesia 2000). Setelah pemekaran itu, kabupaten-kabupaten induk mereka, Sambas dan Pontianak, menjadi Kabupaten Melayu. Pemerintah menentukan batas wilayah kabupaten baru dengan mengikuti garis-garis etnis. Kecamatan-kecamatan dengan mayoritas penduduk Dayak, yaitu Mandor, Menjalin dan Mempawah Hulu, yang aslinya direncanakan berada di dalam Kabupaten Pontianak, kini dialihkan ke Kabupaten Landak.<sup>31</sup> Pemerintah juga dengan mempercepat pemekaran di daerah-daerah rawan konflik. Bengkayang, misalnya, ditetapkan lebih awal daripada Singkawang yang sebenarnya lebih siap namun keadaannya tenang. Pembentukan Kabupaten Kubu (keluar dari Kabupaten Pontianak), yang diusulkan bersama-sama dengan pembentukan Kabupaten Landak, tetapi yang belum pernah mengalami konflik, tetap tertunda. Pemekaran kabupaten dalam kasus-kasus ini berkaitan dengan *power sharing* dan pemberian akses ke birokrasi. Pemerintah mempercepat pembentukan Kabupaten Dayak agar orang Dayak bisa memiliki daerah, tempat mereka bisa memerintah. Salah satu tujuannya adalah untuk mencegah terulangnya konflik etnis yang diwarnai kekerasan sebagaimana terjadi pada tahun 1997 dan 1999. Sejauh ini kebijakan ini terbukti berhasil. Landak dan Bengkayang yang dulu menjadi daerah rawan konflik etnis kini sudah menjadi tenang.

### *Pemilihan Bupati Sanggau*

Di bawah Orde Baru, pemilihan bupati dikendalikan dengan ketat, dan hasil-hasilnya biasanya sudah ditetapkan terlebih dulu sebelum pemilihan dilakukan. Setelah tahun 1998 pemerintah pusat melepaskan sebagian besar kontrol terhadap pemilihan ini pada DPRD (Malley 2003:109). Pengaturan baru itu pertama-tama diuji selama pemilihan bupati di Sanggau dan kemudian di Kabupaten Pontianak.

Proses pemilihan Sanggau dimulai pada awal tahun 1998, masih di bawah Orde Baru. Sebagaimana biasa, pemilihan itu berlangsung di bawah pengaruh

---

<sup>31</sup> *Akarya* 27-6-1997, 3-6-1998. Berdasarkan sensus penduduk 2000, ketiga kecamatan itu mempunyai penduduk Dayak sekitar 70-90%, sedangkan penduduk Melayunya kurang dari 7%.

kuat gubernur, yang waktu itu mendukung kepala biro sosial-politiknya, Sumitro, untuk menduduki jabatan bupati. Namun, gerakan etnis juga tampak akibat dari pelajaran pada saat pemilihan bupati di Sintang dan Kapuas Hulu. Pelobi lokal mengetahui bahwa tekanan etnis bisa menguntungkan kandidat yang mereka dukung. Orang Melayu sedikit-dikitnya mempunyai dua orang kandidat, Tahir Herita dan Setiman H. Sudin. Beberapa orang Melayu mula-mula bergerak mendukung Tahir Herita, yang mempunyai latar belakang militer. Sampai akhir Orde Baru, posisi Bupati Sanggau (seperti juga Sambas dan Kotamadya Pontianak) selalu diberikan kepada militer. Ketika Herita tidak berhasil masuk ke dalam daftar kandidat, banyak orang menggeser dukungan mereka ke Sudin. Kandidat dari Dayak adalah Donatus Djaman, Benedictus Ayub dan Mickael Andjioe. Karena alasan yang sama, sebagian besar orang Dayak mendukung Andjioe yang berlatar belakang militer. Lobi-lobi dilakukan melalui organisasi seperti Majelis Adat Dayak. Pelobi Dayak mempunyai posisi tawar-menawar yang baik karena konflik etnis 1996-1997. Pemerintah beranggapan lebih baik memberikan beberapa konsesi untuk menenangkan hati orang-orang Dayak yang baru selesai konflik. Orang Melayu tidak menunjukkan tanda-tanda 'kebangkitan' etnis sampai akhir tahun 1999.

Karena tidak mampu mengurangi dukungan orang Dayak bagi Andjioe, pemerintah akhirnya menyetujui pencalonan Andjioe. Pada saat-saat terakhir Andjioe berhasil masuk ke dalam daftar lima kandidat yang akan dikirimkan ke Menteri Dalam Negeri. Namun, untuk memuluskan calon bupati yang didukung gubernur, Andjioe didesak untuk mengundurkan diri dari persaingan beberapa hari sebelum kerusuhan Mei 1998 pecah di Jakarta. Tetapi berhentinya Suharto menjadi presiden pada bulan Mei 1998 mementahkan proses pemilihan bupati yang telah dilakukan. Majelis Adat Dayak yang sudah bekerja keras untuk nominasi Andjioe meningkatkan tekanan. Pada 4 Juni 1998, DPRD Sanggau menulis sepucuk surat pada gubernur dan Menteri Dalam Negeri, yang menyatakan bahwa sistem lama dalam pemilihan itu tidak bisa diterapkan lagi di era Reformasi itu, rakyat Sanggau menolak nominasi Soemitro, dan menginginkan agar Andjioe menarik kembali pengunduran dirinya.

Menyadari kesempatan-kesempatan yang disodorkan oleh reformasi, para pelobi Melayu yang sempat kecewa pada proses sebelumnya, sekali lagi tertarik ke dalam

proses pemilihan. Dua hari sesudah DPRD menerbitkan surat itu, para pemimpin Melayu Sanggau meminta DPRD agar tetap netral dan tidak dipengaruhi oleh massa Dayak ataupun oleh tuntutan-tuntutan dari Jakarta. Mereka ingin DPRD mempertimbangkan hanya tiga orang kandidat dalam paket itu yang dalam pandangan mereka tidak bermasalah dalam proses pemilihan: Donatus Djaman, Benedictus Ayub, dan Setiman H. Sudin. Mereka juga menyatakan penghargaan mereka pada keputusan Andjioe untuk mengundurkan diri dari persaingan itu (*Akcaya* 8-6-1998). Pernyataan mereka itu dirancang sedemikian rupa untuk memblokir kemungkinan Andjioe kembali masuk ke nominasi dan juga untuk mencoba mengurangi dampak demonstrasi Dayak.

Meskipun begitu, pemerintah baru di Jakarta lebih responsif akhirnya bersedia memenuhi tuntutan Dayak. Komandan daerah militer Tanjungpura menarik dukungannya untuk Soemitro, dan memberikan persetujuan kepada Andjioe pada bulan Juni 1998. Terdapat empat kandidat disodorkan kembali ke Menteri Dalam Negeri di bulan September 1998: Mickael Andjioe, Benedictus, Djaman, dan Setiman H. Sudin. Djaman, seorang birokrat Dayak yang berpengaruh yang juga menjadi kepala Dewan Adat kabupaten, akhirnya dicoret dari daftar final yang terdiri dari tiga calon. Pemerintah barangkali khawatir bahwa dengan kehadiran Djaman dalam lomba itu, suara Dayak akan terpecah sehingga membahayakan peluang Andjioe. Andjioe memenangkan pemilihan itu pada awal November 1998 dengan 29 suara, sedangkan Sudin memperoleh 12 suara dan Ayub 4 suara. Andjioe dilantik sebagai Bupati Dayak yang kedua untuk Sanggau, setelah lebih dari 30 tahun.

Pemilihan bupati setelah 1999 sebagian besar berlangsung damai, terutama karena *power-sharing* antara orang-orang Melayu dan Dayak.<sup>32</sup> Kedua kelompok etnis berhasil mencapai pengertian mengenai daerah kuasa mereka masing-masing. Dalam kabupaten yang mempunyai satu kelompok etnis dominan, bupatinya berasal dari kelompok etnis tersebut. Itulah yang terjadi di Bengkayang dan Landak yang didominasi Dayak, dan di Sambas dan Pontianak yang didominasi Melayu. Di kabupaten-kabupaten dengan komposisi etnis berimbang, misalnya di Ketapang dan Kapuas Hulu, yang diharapkan adalah kepemimpinan campuran.

---

<sup>32</sup> Ada beberapa protes setelah pemilihan bupati di Kapuas Hulu (2000) dan di Sanggau (2003). Protes-protes itu terutama berkaitan dengan konflik intraetnis bukan interetnis.

### *Utusan Daerah*

Persaingan etnis terjadi juga pada saat seleksi Utusan Daerah untuk MPR. Ini adalah lembaga perwakilan tertinggi negeri ini, dan dengan demikian sangat bergengsi untuk diperebutkan. Kalimantan Barat dialokasikan lima kursi Utusan Daerah pada tahun 1999.<sup>33</sup> Setelah melihat ketegangan etnis yang terjadi sebelumnya dan untuk menghindari ketegangan dalam proses seleksi itu, anggota-anggota DPRD provinsi sepakat secara informal untuk membagi kursi-kursi itu di antara orang Dayak, Melayu, dan Cina dengan formula 2-2-1: masing-masing dua kursi untuk Dayak dan Melayu, dan satu untuk Cina. Meskipun begitu, ketika voting dilakukan pada 4 Oktober 1999 hasilnya tidak sesuai dengan formula itu. Hasil voting adalah Oesman Sapta Odang (34 suara), Zainuddin Isman (32 suara), Budiono Tan (29 suara), Ikot Rinding (29 suara), Chairil Effendi (26 suara). Ini artinya orang Dayak hanya mempunyai satu wakil, Ikot Rinding.<sup>34</sup> Merasa ditipu, massa Dayak yang menunggu di luar gedung perwakilan melakukan demonstrasi. Mereka berhasil menekan anggota-anggota DPRD untuk membatalkan surat keputusan yang baru saja mereka tanda-tangani, dan berjanji akan mengadakan seleksi ulang (*Kompas* 5-10-1999). DPRD berjanji akan memilih dua orang Dayak: Ikot Rinding dan Barnabas Simin. Orang-orang Dayak terus melakukan tekanan sampai bulan November 1999, namun DPRD gagal bersidang kembali karena tidak tercapainya kuorum.

Pertimbangan-pertimbangan keamanan mungkin membuat anggota-anggota DPRD memilih untuk tidak hadir, tetapi kemungkinan yang lebih besar adalah bahwa anggota-anggota itu, khususnya orang Melayu, mulai kebal dengan politik demonstrasi yang dimainkan orang Dayak sejak tahun 1997. Sebagian besar dari mereka yang tidak hadir di rapat DPRD yang membuat korum tidak tercapai berasal dari partai-partai Islam. Tekad mereka untuk menghadapi tekanan orang Dayak itu mungkin sekali sebagai akibat semakin besarnya dukungan dari orang Melayu. Orang Melayu semakin percaya diri karena “kesuksesan” mereka dalam konflik dengan orang Madura pada awal tahun 1999 (Davidson 2003:320). Melalui konflik tersebut orang Melayu membuktikan bahwa mereka juga mempunyai

---

<sup>33</sup> Utusan Daerah jangan dirancukan dengan Utusan Golongan untuk MPR. Orang-orang Dayak Kalimantan diberi satu kursi untuk Utusan Golongan Minoritas.

<sup>34</sup> 'Politik reaktif di negeri dongeng', *Kalimantan Review* 51(1999):34

kekuatan yang setara dengan orang Dayak.<sup>35</sup> Konflik itu juga memperkuat posisi tawar-menawar orang Melayu dalam menghadapi manuver dari orang Dayak, dan berhasil menciptakan suatu keseimbangan politik etnis yang baru. Sebuah kelompok Melayu, Aliansi Masyarakat Melayu Kalimantan Barat mengeluarkan sebuah pernyataan keras pada 8 Juni 1999 yang memperingatkan orang-orang Dayak (meskipun tanpa menyebut nama mereka) agar tidak mengubah Kalimantan Barat menjadi Ambon kedua. Beberapa hari sebelum itu, beberapa orang Melayu bentrok dengan massa Dayak di depan DPRD provinsi, suatu hal yang belum pernah terjadi sejak kemerdekaan. Untuk mendukung sikap mereka mengenai masalah utusan daerah untuk MPR itu, para pemimpin Melayu menyatakan bahwa komposisi etnis terpilih yang pertama telah memenuhi formula etnis itu, karena seorang anggota terpilih lainnya, Zainuddin Isman, adalah seorang Dayak, meskipun dia beragama Islam.<sup>36</sup> Pada akhirnya, orang Dayak tidak berhasil mendapatkan wakil tambahan di Jakarta sampai putaran berikutnya pada tahun 2004.

Identitas etnis juga dikonsolidasikan dalam persaingan yang tidak begitu konfrontatif. Orang Dayak Sanggau, misalnya, memasukkan hukum adat Dayak ke dalam Perda Kampung yang disahkan oleh DPRD kabupaten. Langkah serupa tengah dilakukan di Kabupaten Landak. Orang Melayu membangkitkan kembali festival-festival budaya dan menghidupkan kembali kesultanan-kesultanan yang sudah punah. Banyak dari aktivitas-aktivitas itu diorganisir atau didukung oleh organisasi-organisasi etnis seperti MAD, YKSPK, MABM, yang akan dibahas di bawah ini.

### *Peranan lembaga-lembaga etnis*

Sejarah Dewan Adat bisa dilacak pada tahun 1985, ketika sebuah majelis tingkat kabupaten didirikan di Kabupaten Pontianak. Sebuah majelis adat tingkat provinsi

---

<sup>35</sup> Konflik itu sendiri tidak kurang kejinya dengan konflik-konflik terdahulu yang melibatkan orang-orang Dayak. Mutilasi dan kanibalisme, meskipun bukan bagian dari kebudayaan Melayu sering terjadi selama konflik itu. Dari aspek pembersihan etnis, konflik yang dilancarkan oleh orang Melayu ini mencapai hasil lebih besar daripada konflik-konflik terdahulu yang dilancarkan oleh orang Dayak. Akibat konflik 1999, Kabupaten Sambas boleh dikata telah 'bebas' dari orang Madura sampai sekarang ini.

<sup>36</sup> Zainuddin Isman adalah Dayak Muslim generasi kedua yang lahir di Kapuas Hulu. Banyak orang Dayak tidak menganggap Isman sebagai orang Dayak karena ia tidak pernah mengaku sebagai orang Dayak ataupun bertindak sebagai orang Dayak ('Kita menuntut keadilan', *Kalimantan Review* 51(1999):33).



(MAD) baru terbentuk sepuluh tahun kemudian pada bulan Agustus 1994.<sup>37</sup> Yacobus Layang, salah seorang pendirinya, terpilih menjadi ketua.<sup>38</sup> Seperti lembaga semi-negara yang lain, eksistensi MAD pertamanya sangat tergantung pada rezim. Akte pendiriannya menyatakan bahwa ia bertujuan membantu pemerintah untuk berhubungan dengan masyarakat adat.

Para pejabat MAD sebagian besar adalah pegawai negeri. Sebagai organisasi yang dikendalikan oleh negara dan yang terlibat dalam masalah-masalah etnis, ia membangun profil publik dengan hati-hati. Dewan Adat kabupaten, yang dibentuk lebih awal daripada MAD, sebagian besar berfungsi untuk mensosialisasikan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah kepada penduduk lokal. MAD tidak mencatat aktivitas apa pun sejak pendiriannya sampai 1997, ketika konflik Dayak-Madura meletus.<sup>39</sup>

Konflik etnis 1996-1997 memunculkan peran MAD. Karena tidak siap dan dikejutkan oleh luasnya konflik itu, pemerintah meminta bantuan kepada lembaga itu. MAD menjadi perantara antara orang-orang Dayak, pemerintah, orang-orang Madura, dan berpartisipasi dalam rapat-rapat perdamaian yang disponsori oleh pemerintah. MAD yang mengetahui bahwa pemerintah sangat mengharapkan bantuannya, menggunakan kesempatan itu untuk melobi untuk mendapatkan posisi politik untuk orang Dayak. Dalam Februari 1997, ketika konflik itu masih membara, MAD mengorganisir sebuah pertemuan untuk menuntut konsesi-konsesi politis dari pemerintah. Di bulan yang sama MAD mengeluarkan sebuah dokumen yang mengklaim bahwa marjinalisasi terhadap orang-orang Dayak adalah salah satu penyebab utama konflik tersebut, dan mendesak usaha-usaha serius untuk mengobati situasi itu. Pada kesempatan lain MAD juga secara terbuka meminta beberapa posisi di birokrasi yang kosong agar diberikan pada orang Dayak. Gubernur memberikan beberapa konsensi, salah satunya adalah mempromosi

---

<sup>37</sup> Inisiatif itu datang dari dua orang politikus terkenal Golkar: Rachmad Sahuddin dan Ikot Rinding (wawancara, lihat juga *Kalimantan Review* 26 (1997):22-3).

<sup>38</sup> Ia dianggap sebagai seorang pakar tentang hukum adat Dayak. Layang adalah seorang dosen tamu di Universitas Negeri Tanjungpura dari tahun 1979-1995. Ia pernah menulis beberapa artikel tentang hukum Dayak, dan sebuah buku mengenai perang Dayak melawan tentara pendudukan Jepang. Davidson menulis bahwa Layang didorong untuk membentuk MAD untuk mendongkrak pamornya sebagai kandidat Bupati Kapuas Hulu (Davidson 2003:269).

<sup>39</sup> MAD, Pontianak, laporan pertanggungjawaban Majelis Adat Dayak Provinsi Tingkat I Kalimantan Barat periode 1994-1997, 19-9-1997.

Ignatius Lyong, seorang Dayak, untuk menjadi kepala biro sumber daya manusia provinsi pada Juni 1997. Pada pertemuan pleno pertamanya pada bulan September 1997, MAD melakukan reorganisasi secara internal dan mendefinisikan tujuan-tujuannya dengan secara eksplisit mengacu pada kepentingan-kepentingan Dayak. Ia mengubah namanya dari Majelis Adat yang sifatnya generik itu menjadi Majelis Adat Dayak, nama yang dipakai sampai sekarang. MAD, bersama-sama dengan organisasi-organisasi lain seperti Persatuan Intelektual Kristen Indonesia (PIKI), berpengaruh pada pengangkat dua Bupati Dayak di Kabupaten Sanggau dan Pontianak.<sup>40</sup> MAD terus memperjuangkan kepentingan-kepentingan Dayak, meskipun tidak banyak hasil yang diperoleh setelah tahun 1999. Gubernur yang dulu cukup akomodatif kemudian menjadi lebih resistan. Posisi gubernur terbantu oleh munculnya lobi dari organisasi Melayu seperti MABM, yang secara tidak langsung menghapus dominasi lobi organisasi Dayak seperti MAD. Friksi internal di tubuh MAD juga memperlemah MAD dan melunturkan citranya di antara orang Dayak.

#### *Yayasan Pancur Kasih<sup>41</sup>*

Politik etnis dalam periode pasca-Orde Baru tidak terbatas pada manuver elit untuk mendapatkan kepemimpinan kabupaten, tetapi juga melibatkan kegiatan-kegiatan yang menumbuhkan kesadaran etnis di antara rakyat jelata. Sebagian besar usaha untuk membangun kesadaran tersebut dijalankan oleh Yayasan Pancur Kasih di Pontianak, sebuah konsorsium LSM swasta yang mula-mula diasosiasikan dengan Gereja Katolik. Pancur Kasih dibentuk dalam April 1981 oleh beberapa intelektual Dayak dan seorang pastor.<sup>42</sup> Ia adalah bagian dari jaringan institusi-institusi Katolik dan LSM-LSM yang terkait di Jakarta, yang memberikan dukungan

---

<sup>40</sup> Pada saat dipimpin oleh Mian L. Simanjuntak, PIKI sangat agresif dalam menuntut posisi-posisi politis bagi orang-orang Dayak dan Kristen. Ia dibunuh secara misterius dalam Januari 2000. Banyak orang Dayak memandang pembunuhan itu berlatar belakang politis.

<sup>41</sup> Banyak argumen dalam bagian ini mengikuti argumen-argumen dari Davidson (Davidson 2003:256-67).

<sup>42</sup> Nama resmi Pancur Kasih adalah Yayasan Kesejahteraan Sosial Pancur Kasih (YKSPK). Pada tahun 2001, mengikuti peraturan pemerintah baru, yayasan itu diubah namanya menjadi Perkumpulan Pancur Kasih.

finansial lumayan besar dan juga memperkenalkan para aktivisnya dengan gagasan-gagasan pencerahan dan dengan beberapa orang asing yang menaruh keprihatinan.

LSM-LSM di bawah payung Yayasan Pancur Kasih selalu menentang pendekatan MAD. Mereka percaya bahwa meskipun kiprah MAD berhasil membuka kesempatan-kesempatan bagi elit-elit Dayak, lobi-lobi tersebut tidak menguntungkan orang Dayak pada umumnya. Kegeraman mereka belum hilang atas tindakan dari beberapa oknum Dewan Adat Dayak tingkat kabupaten yang telah membujuk orang-orang Dayak agar menyerahkan tanah dan hutan-hutan mereka kepada perkebunan dan perusahaan penebangan kayu (Bamba 2000:41).

Beberapa LSM penting di bawah payung Pancur Kasih adalah Credit Union yang berkarya di bidang ekonomi, Institut Dayakologi (ID) di bidang sosial dan budaya, Lembaga Bela Benua Talino (LBBT) di bidang hak-hak pribumi, dan Pembinaan Pengelolaan Sumber Daya Alam Kemasyarakatan (PPSDAK) di bidang pemetaan tanah adat. LSM-LSM itu memberikan bimbingan dan nasihat keuangan, mendirikan sekolah dan memberikan beasiswa, mensosialisasikan praktik pertanian yang lebih efektif dan lebih bisa diterima. Mereka juga memberikan bantuan hukum dan mendidik orang Dayak untuk bersikap kritis terhadap kekuatan-kekuatan penindas yang mengatasnamakan pembangunan. Jika MAD cenderung elitis dan ditujukan hanya pada posisi-posisi politis, karya-karya LSM tersebut lebih terasa di tingkat paling bawah. Keterikatan dengan rakyat tingkat bawah itu membuat mereka dihormati dan didukung oleh banyak orang Dayak. Ini dibuktikan pada saat penyerangan orang Madura ke kompleks Yayasan Pancur Kasih pada Januari 1997. Serangan itu memicu pembalasan mematikan oleh orang Dayak (Human Rights Watch 1997). Pamor Pancur Kasih dapat dilihat dari terpilihnya A.R. Mecer, salah satu pemimpin Pancur Kasih, sebagai satu-satunya wakil Dayak untuk seluruh Kalimantan untuk MPR pada bulan September 1999 (*Akasia* 15-9-1999). Pengaruh organisasi itu di kalangan akar rumput Dayak baru-baru ini dibuktikan kembali ketika seorang anggota ID dipilih menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) di Jakarta pada tahun 2004.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Empat anggota DPD dipilih dari Kalimantan Barat, dua Melayu dan dua Dayak. Maria Goreti adalah seorang anggota staf di ID Pancur Kasih. Meskipun dia lebih terkenal daripada para politikus, akademisi, dan pendeta-pendeta Dayak lainnya yang juga mencalonkan diri, ia meraih dukungan yang cukup besar, sebagai peringkat kedua sesudah Piet Herman Abik.



Meskipun begitu, beberapa anggota senior yakin bahwa mereka perlu turut di dalam sistem untuk menciptakan perubahan yang sesungguhnya. A.R. Mecer, salah satu pendiri Pancur Kasih, bergabung dengan Partai Kristen Partai Pembela Demokrasi Kasih Bangsa (PPDKB) untuk berkompetisi dalam pemilu 2004 di Kalimantan Barat. PPDKB dengan cepat memantapkan diri di Kalimantan Barat berkat jaringan Pancur Kasih yang luas. Sayangnya partai itu gagal memenuhi peraturan kepartaian di tingkat nasional untuk dapat berpartisipasi dalam pemilu.

### *Majelis Adat Budaya Melayu (MABM)*

Orang Melayu pada mulanya lamban dalam menanggapi menguatnya lobi politik Dayak. Sejarah Kalimantan Barat mengungkapkan bahwa orang Melayu tidak memiliki insentif untuk membentuk organisasi etnis formal karena mereka sudah menikmati status sebagai kelompok etnis berpengaruh Bahkan di puncak kejayaan PD dan Partindo pada tahun 1950-an, orang-orang Melayu tetap menjadi mayoritas dalam birokrasi dan parlemen. Hal itu mulai berubah pada bulan April 1997 ketika orang Melayu mendirikan Majelis Adat Budaya Melayu (MABM). Cikal bakal MABM adalah dari asosiasi serupa yang lebih dulu terbentuk di Kabupaten Sambas dan Ketapang.

MABM bertujuan mewakili kepentingan orang Melayu di tingkat provinsi. Salah satu alasan pembentukan MABM adalah karena pemerintah kesulitan untuk mencari organisasi Melayu di tingkat provinsi untuk diikutkan dalam konperensi atau pertemuan Melayu regional. MABM juga bertujuan meningkatkan tingkat ekonomi orang Melayu dan membangkitkan kembali budaya Melayu, yang telah lama pudar setelah bubarnya kesultanan Melayu dan tenggelam di bawah budaya nasional Orde Baru.<sup>44</sup> Kelahiran majelis itu juga terkait dengan ketegangan yang semakin meruncing akibat konflik etnis pada tahun 1996-1997. Orang-orang Melayu merasa perlu menandingi gerakan politik Dayak pada waktu itu (Davidson 2003:346).

Tahun-tahun pertama MABM dipakai untuk konsolidasi organisasi. Ia mendirikan cabang-cabang di tingkat kabupaten dan memfokuskan diri pada

---

<sup>44</sup> *Kalimantan Review* 48(1999):28.

upaya mendapatkan pengakuan dari orang Melayu.<sup>45</sup> Ia mempertahankan sikap *low profile* selama periode transisi 1997-1998.<sup>46</sup> Tak satupun dari kebijaksanaan-kebijaksanaan MABM bertentangan langsung dengan orang Dayak. Sebaliknya, sejak pendiriannya MABM selalu berusaha bersikap bersahabat pada saingannya. Misalnya, ia terus menghadiri festival-festival Gawai Dayak di tingkat provinsi dan berpartisipasi dalam forum-forum rekonsiliasi yang diorganisir oleh orang Dayak. Selama krisis 1998 di Kalimantan Barat, bersama-sama dengan asosiasi etnis lain, MABM tampil berkali-kali di koran-koran untuk mengarisbawahi pentingnya solidaritas dan persatuan di antara kelompok etnis.

Kebijakan-kebijakan MABM walaupun tidak bertentangan langsung dengan MAD, berfungsi menegaskan identitas kemelayuan mereka. Hal ini membuat berkembangnya 'kesenjangan' dengan orang Dayak. MABM mulai membangun Rumah Melayu di tingkat provinsi dan kabupaten, dan mendorong orang-orang Melayu agar mengenakan busana telok belanga dalam festival-festival dan event-event keagamaan. Personil MABM melobi pemerintah untuk memasukkan lebih banyak simbol Melayu seperti warna kuning dan perahu tradisional lancang kuning di gapura masuk gedung-gedung pemerintah. Belakangan, keberadaan MABM secara tidak langsung mendorong resistansi terhadap orang Dayak, seperti yang terjadi selama perselisihan mengenai wakil-wakil Utusan Daerah MPR pada bulan Oktober 1999 sebagaimana telah didiskusikan di atas. Profil MABM juga melejit ketika pecah kerusuhan antara orang Melayu dengan orang Madura pada tahun 1999-2000. Salah satu aktor dalam konflik itu adalah Forum Komunikasi Pemuda Melayu (FKPM), sebuah organisasi pemuda yang mempunyai hubungan konsultatif dengan MABM.<sup>47</sup> Meskipun tidak bereaksi banyak pada pemilihan bupati pada tahun 1998 dan 1999, MABM aktif mempromosikan kepentingan-kepentingan Melayu dalam pemilihan setelah itu. MABM Sanggau, misalnya, mengeluarkan sebuah peringatan dalam pemilihan bupati tahun 2003 agar DPRD tidak memilih bupati dan wakil bupati yang keduanya berasal dari orang Dayak. Ia menyodorkan sebuah daftar kandidat-kandidat Melayu untuk wakil bupati, untuk dipasangkan dengan calon Bupati

---

<sup>45</sup> Musyawarah II Majelis Adat Budaya Melayu Kalimantan Barat, 2002.

<sup>46</sup> Dari informasi yang diperoleh dalam berbagai wawancara, rupanya sikap menahan diri ini membuat gusar gubernur, yang pada beberapa kesempatan, mendesak MABM agar mengambil sikap lebih agresif.

<sup>47</sup> Untuk peranan FPKM dalam konflik 1999 lihat Davidson (2002:297).

Dayak. Di Landak dan Sanggau, MABM menolak penerapan hukum adat Dayak. Bagi MABM, hukum nasional harus lebih diutamakan daripada hukum adat, dan hukum adat seharusnya hanya diterapkan pada kelompok etnis yang bersangkutan. Untuk memperluas pengaruhnya, MABM memelihara hubungan dengan beberapa kesultanan Melayu yang baru saja dihidupkan kembali, maupun organisasi-organisasi Islam seperti partai-partai politik, forum-forum dan universitas-universitas. Tujuannya adalah untuk membangun koalisi yang lebih kuat dalam menghadapi lobi orang Dayak.

### *Kesimpulan*

Sepanjang sejarah Kalimantan Barat pasca kemerdekaan, kecuali selama Orde Baru, politik etnis identik dengan politik elit Dayak. Orang Dayak adalah satu-satunya segmen masyarakat Kalimantan Barat yang sering terlibat menggunakan sentimen etnis. Sebagian besar dari mereka menghendaki representasi lebih besar dalam birokrasi yang diakibatkan oleh sejarah panjang marginalisasi terhadap mereka. Para elit Melayu lebih cenderung menghindari mobilisasi massa namun terlibat dalam politik internal birokrasi, ketika mereka mempunyai pengaruh yang lebih baik. Akhir Orde Baru menyaksikan bangkitnya kembali politik etnis. Elit-elit Dayak, yang mulai menggugat rezim pada pertengahan tahun 1990-an, adalah pihak pertama yang memanfaatkan kesempatan yang disodorkan oleh reformasi di 1998. Lewat politik demonstrasi massanya, elit Dayak dan beberapa organisasi etnis mampu menekan pemerintah untuk memilih dua Bupati Dayak. Elit Melayu yang terancam oleh bangkitnya politik Dayak, akhirnya membentuk sebuah organisasai etnis pada tahun 1997. Setelah konflik antara orang Melayu dan Madura pada tahun 1999, orang Melayu mulai menjawab tantangan yang disodorkan oleh orang Dayak.

Setelah tahun 1999 dinamika politik di antara orang Dayak berubah. Majelis adat yang dulu memainkan peranan sangat penting pada tahun 1997-1999 mulai kehilangan pengaruh. Mereka kehilangan pengaruh karena posisi-posisi kunci, khususnya kedudukan bupati, sekarang secara institusional telah dibagi antara Melayu dan Dayak. Dukungan mereka dari akar rumput Dayak semakin mengecil akibat pendekatan organisasi yang elitis. Banyak orang Dayak merasa bahwa

mendukung dan bekerja sama dengan LSM-LSM Dayak seperti yang ada di bawah Pancur Kasih akan mendatangkan lebih banyak dampak positif ketimbang mendukung MAD dan DAD. Sementara itu, orang Melayu berhasil menciptakan sebuah tandingan yang efektif. Organisasi-organisasi yang terkait dengan Melayu mulai bermunculan sesudah 1999. Sifat politik etnis juga telah bergeser dari *power sharing* elitis ke isu-isu yang lebih populer yang mempengaruhi masyarakat yang lebih luas, misalnya isu rekrutmen pegawai negeri yang lebih adil. Signifikansi dari pemilihan bupati sudah berkurang dibandingkan pada masa 1998-1999.

Identitas etnis akan terus memainkan peranan penting dalam politik Kalimantan Barat, tetapi dengan cara-cara yang lebih damai. Tren sejak tahun 1999 menunjukkan bahwa politisasi etnis yang tinggi antara orang Dayak dan Melayu tidak berakibat pada konflik etnis di antara mereka. Politik etnis yang sekarang dimainkan secara sadar oleh baik orang Dayak maupun Melayu tidak hanya berhasil mencegah kekerasan etnis lebih jauh, tetapi juga menjadi bagian dari proses pembelajaran sipil dan demokratis di Kalimantan Barat.

\*\*\*



# Kekuasaan Keluarga di Wajo, Sulawesi Selatan

Andi Faisal Bakti

## *Pendahuluan*

Dalam bab ini saya mengamati posisi kaum bangsawan di Kabupaten Wajo, Sulawesi Selatan, semenjak akhir pemerintahan Orde Baru hingga pemilihan umum tahun 2004. Secara khusus saya ajukan pertanyaan-pertanyaan berikut ini: (1) Sejauh mana kekuasaan pemerintah menjadi tertanam dalam kekuasaan keluarga bangsawan di zaman Orde Baru yang lalu? Keluarga yang mana saja yang terlibat dan bagaimana mereka menggunakan kekuasaan itu? (2) Apa dampak Reformasi dan otonomi daerah di Wajo? Perubahan-perubahan apa saja yang bisa dilihat? (3) Apa pengaruhnya hasil pemilu 2004 pada posisi-posisi para bangsawan? (4) Akhirnya, perubahan seperti apakah yang terjadi dalam struktur kekuasaan daerah di antara periode akhir Orde Baru dan tahun 2004?

Christian Pelras (1976:314) menganalisis penguasa tradisional di Wajo pada tahun 1960-an. Dia menyimpulkan bahwa kaum bangsawan akan tetap berkuasa, meskipun dalam bentuk yang berbeda dengan yang ada di masa lampau. Demikian juga Burhan Magenda (1989:891-2) menekankan terutama untuk Sulawesi Selatan, tetap bertahannya kaum bangsawan setempat dalam aparat pemerintahan (pamong praja). Fakta bahwa pamong praja telah menjadi penunjang kaum bangsawan setempat tidak mengherankan mengingat birokrasi daerah tidak lain merupakan perkembangan dari birokrasi turun temurun berbagai teritori yang memerintah sendiri sejak masa kolonial. Reformasi desentralisasi yang terjadi pada tahun 1938 telah mengakibatkan perluasan birokrasi turun-temurun, membuahakan kesempatan mengenyam pendidikan yang lebih luas dan semakin bertambahnya jumlah kaum bangsawan (Burhan Magenda 1989:896). Mengacu pada apa yang terjadi di Filipina, Ben Anderson (1988) melukiskan

apa yang dinamakan *cacique democracy*, di mana sebuah oligarki yang berdiri kokoh bekerja sama dengan mesin pengatur negara yang sangat sentral. Anderson menunjukkan bagaimana orang-orang penting Filipina belajar memanipulasi politik pemilihan selama kepemimpinan Marcos. Dalam halaman-halaman berikut saya akan menjelaskan bagaimana kaum elit bangsawan di Wajo berusaha bertahan dengan menerapkan berbagai strategi *coerseductive*<sup>1</sup> pada saat sistem politik yang selama ini biasa bagi mereka itu mulai berubah.

### *Peran kaum bangsawan Wajo di zaman Orde Baru lalu*

Pada akhir tahun 1980-an seorang anggota kelompok bangsawan melakukan berbagai penyesuaian untuk mengembalikan dinasti yang solid yang pernah memerintah di Wajo.<sup>2</sup> Tindakan ini adalah inisiatif seorang politisi senior Wajo yang memiliki latar belakang militer. Saya sebut dia Puang, istilah yang digunakan untuk menyebut orang Bugis yang masih berdarah bangsawan. Dia dilahirkan di Sengkang pada tahun 1942 dalam sebuah keluarga bangsawan. Pada tahun 1965, setelah lulus SMA, dia masuk angkatan darat. Saat itulah dia merintis karier pemerintahan di Sulawesi Selatan. Dia menikah dengan putri seorang bangsawan, tuan tanah sekaligus pemilik peternakan dari Gilirang dan dikarunia empat orang anak. Pada tahun 1995 dia naik pangkat menjadi kolonel. Sang Puang memulai karier politiknya pada tahun 1987 dengan masuk Golkar sebagai anggota Wanhat Golkar (Dewan Penasehat Golkar). Pada tahun yang sama dia menjadi anggota dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) Wajo. Tahun 1993 dia diangkat sebagai pemimpin cabang daerah Golkar dan ketua DPRD Wajo, jabatan yang diembannya hingga tahun 2004 ketika dia akhirnya diangkat sebagai kepala daerah.

Meskipun dia memperoleh jabatan itu berkat masuk militer dan melalui Partai Golkar, dia juga menggunakan serta menggalang jaringan dari para koneksi keluarga. Dia menunjuk kerabat untuk menduduki jabatan birokratif yang strategis, “basah” dan menguntungkan. Melalui Jalur Jati (jalur, arah atau jalan, yang mengacu ke Jalan

---

<sup>1</sup> Silogisme antara memaksa dan menggoda, sebuah konsep komunikasi yang diperkenalkan oleh Rene Jean Ravault (1985, 1986)

<sup>2</sup> Pada tahun 2002 Wajo berpenduduk 359.326 orang yang tersebar di 176 desa dan kota-kota kecil (BPS Wajo 2002).

Jati,<sup>3</sup> jalan tempat rumah dinas ketua DPRD itu berada), orang memperoleh jabatan atau kenaikan pangkat, dan para anggota keluarga muncul sebagai birokrat-birokrat yang berkuasa.

Puang telah metintis jalan untuk menjadi pemimpin keluarga sejak tahun 1983 ketika dia (hingga tahun 1988) masih bertugas di bagian keamanan di kantor wilayah Wajo. Dia berhasil menunjuk saudara-saudara laki-laki dan para kerabat lain untuk menduduki berbagai posisi yang berbeda-beda di kantor wilayah itu. Pada tahun 1989 dia menunjukkan ambisinya menjadi kepala daerah, namun akhirnya dia memutuskan berkonsentrasi pada karier militer.

Pada tahun 1993 sang Puang menegaskan kembali kekuatannya ketika saudara laki-lakinya diangkat sebagai Asisten II Kepala Daerah untuk Bagian Ekonomi dan Pembangunan saat dia bertugas menangani berbagai anggaran proyek pembangunan. Kedudukan itu dianggap menguntungkan karena penjabatannya bisa menentukan harga dan anggaran serta menyetujui berbagai alokasi proyek dan mempercayakannya kepada para kontraktor. Kedua asisten lainnya (asisten satu dan tiga) juga mempunyai hubungan darah dengan Puang. Meskipun keduanya tidak langsung mengatur keuangan, namun tanda tangan mereka sangat dibutuhkan untuk menyetujui berbagai proyek. Karena ketiga asisten itu merupakan kerabat Puang semua, *deal* selalu bisa dilakukan dengan mulus.

Pada tahun 1998, saat dia menjadi ketua dewan perwakilan rakyat daerah, dia mengadu nasib lagi untuk meraih jabatan bupati namun dalam pemilihan dikalahkan oleh seorang anggota Golkar yang bukan dari golongan bangsawan dan didukung secara finansial oleh pemerintah pusat.

Bupati yang baru, bagaimanapun, tidak berperan besar dalam politik di Wajo karena dia akhirnya berada di bawah bayangan sang Puang. Meskipun kalah dalam pemilihan, namun pada tahun-tahun antara tahun 1998-2004 dia berusaha memperkuat posisinya karena birokrat pendukung yang masih kerabat semakin banyak. Beberapa kepala bagian, camat, dan lurah diangkat melalui Jalur Jati. Posisi Puang tampak tidak tertandingi lagi, dan karena kekuasaannya semakin besar, banyak

---

<sup>3</sup> Hal itu juga mencerminkan Jalan Cendana, sebuah jalan di Jakarta di mana Suharto dan keluarganya tinggal, yang juga dinamai seperti nama pohon.

pemimpin terkemuka Wajo menyatakan bahwa mereka masih familinya.<sup>4</sup> Posisi penting dibagi-bagikan kepada para kerabat bangsawannya dan mereka yang dekat dan loyal padanya. Sementara itu, kaum bangsawan yang tidak bisa menggunakan Jalur Jati sangat kecil kemungkinannya untuk dipromosikan. Sebagaimana dikatakan oleh seorang responden, “Kami tahu bahwa ‘Jalur Jati’ adalah jalan untuk memperoleh pekerjaan, namun kami tidak tahu siapa yang mesti dihubungi. Dan, kalau kami keliru dalam melakukannya, kami tidak bakal dapat pekerjaan dan justru kehilangan uang sogokan pula. Itu risikonya”.

Saudara laki-laki Puang yang lain bertugas sebagai Kepala Bagian Perlengkapan, sebuah posisi yang juga menguntungkan. Urusannya adalah menentukan belanja berbagai perlengkapan (pesawat televisi, komputer, *overhead projector*, radio, mesin faks, mesin ketik), berbagai peralatan, kendaraan, alat tulis, mebel (meja, kursi, bangku), pakaian, kado, dan sebagainya. Sebagaimana yang terjadi di kabupaten-kabupaten lainnya di Indonesia, *mark-up* atau duplikasi kuitansi pembelian merupakan praktik yang sudah umum dilakukan, dan ketika pemeriksaan dilakukan, inspektornya disogok dengan dibelikan tiket pesawat, diberi *voucher* hotel, atau uang yang ditransfer ke rekening salah satu anggota keluarga. Praktik lainnya adalah menyediakan Surat Perjanjian Dinas atau SPD palsu yang menyatakan bahwa inspektur pemeriksa telah melakukan pemeriksaan di wilayah tersebut, yang memungkinkan mereka menuntut bonus perjalanan dari para supervisor tanpa harus meninggalkan kantor mereka. Kepala Bagian Perlengkapan bekerja sama dengan kepala Bagian Ekonomi dan Sub-bagian Manajemen Keuangan dan Belanja Daerah (BPKBD), yang semuanya masih kerabat dekat Puang. Kantor dinas yang dianggap sehat, misalnya pertanian (paling kaya), pajak (kaya nomor dua), transportasi, pertanahan, dan informasi/komunikasi, maupun perhutanan dan

---

<sup>4</sup> Terminologi kekeluargaan Bugis mulai dengan saudara laki-laki dan saudara perempuan sekandung, lalu saudara sepupu pertama, kedua, dan ketiga. Saudara keempat dan kelima dianggap kerabat. Anak-anak saudara sepupu ini disebut keponakan dan cucu-cucu mereka juga disebut cucu, dan seterusnya. Ayah dari para keponakan disebut paman, dan ibu mereka bibi, dan cucu mereka juga disebut cucu. Jadi sistem ikatan keluarga memungkinkan lingkaran kekerabatan yang sangat luas. Referensi lebih lanjut mengenai keluarga Bugis bisa dilihat dalam buku Miller (1989), Pelras (1976, 1996, 2000), Mattulada (1974), dan Andi Faisal Bakti (2004). Sebagai contoh cara orang Bugis memperluas kekuasaan di Johor-Riau, baca buku L. Andaya (1995).

konservasi tanah dipimpin oleh para saudara sepupu Puang.<sup>5</sup> Selain itu, 10 dari 14 camat yang ada adalah kaum bangsawan, dan semua menyatakan diri masih ada hubungan darah dengan Puang. Empat di antaranya bukan bangsawan, namun memiliki hubungan dekat dengan Puang berkat kerabat mereka.<sup>6</sup> Sejak tahun 1988 Puang telah memperoleh dukungan dari para bangsawan dan anggota Golkar nonbangsawan yang berpendidikan tinggi. Para kerabatnya termasuk wakil ketua, sekretaris dua, dan bendahara Golkar cabang Wajo. Tiga dari lima kepala bagian pasti masih kerabatnya sementara itu salah satu saudari iparnya menjabat kepala bagian Peranan Wanita. Selain para kerabat, kroni yang kaya raya juga dimasukkan sebagai wakil sekretaris dan bendahara satu dan dua. Bagian-bagian lain dipimpin oleh teman-teman dekatnya.

Meskipun para bangsawan itu menjadi minoritas dalam Golkar, mereka masih memegang posisi-posisi strategis.<sup>7</sup> Golongan nonbangsawan membentuk mayoritas dalam dewan perwakilan rakyat daerah Wajo, yang sebagian besar sedang kuliah di Universitas Hasanudin, Makassar. Sebagai mahasiswa, banyak di antaranya aktif dalam organisasi seperti HMI (Himpunan Mahasiswa Islam Indonesia), Mahasiswa Muhammadiyah, atau PMII (Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia). Biasanya, karena menjadi anggota organisasi, para mahasiswa juga

---

<sup>5</sup> Dalam lingkungan nondepartemen, sepupu Puang mengepalai Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) di mana dana biasanya juga mengucur ke dalam. Anahnya, Depot Logistik (DOLOG yang dulunya bernama BUI.OG), bagian yang sangat lukratif yang menangani produk-produk pertanian khususnya beras, dipimpin oleh seseorang yang bukan anggota keluarga Puang. Seorang responden menjelaskan: 'Kepala DOLOG itu orang Jawa dan kemungkinan besar ditempatkan di sana oleh pemerintah pusat'.

<sup>6</sup> Dari 176 lurah/ kepala desa, 59 di antaranya adalah bangsawan dan kerabat Puang. Sama-sama memerintah suatu unit desa, lurah mengepalai desa yang lebih maju. Seorang kepala desa dituntut memiliki ijazah SMA, lurah dituntut memiliki gelar akademik, terutama dari akademi milik pemerintah, misalnya, Akademi Pemerintahan Dalam Negeri atau APDN. Salah satu akademi ini dulu terdapat di Makassar, sebelum dipindahkan ke Bandung dan diberi status sekolah tinggi, menjadi Sekolah Tinggi Ilmu Pemerintahan Dalam Negeri (STPDN). Kebanyakan lurah termasuk kaum bangsawan. Kebanyakan birokrat Wajo, terutama yang menjabat di kantor kabupaten, kecamatan, dan para wakilnya, adalah lulusan lembaga pemerintahan ini. Jaringan sekolah milik pemerintah ini di Sulawesi Selatan menjadi semakin erat ketika Ryaas Rasyid, seorang alumnus 1976 APDN menjadi rektor Institut Ilmu Pemerintahan (IIP) di Jakarta, yang juga mengkader para birokrat. Pada pertengahan tahun 1998, dalam masa jabatan kepresidenan Habibie, dia diangkat sebagai Menteri Otonomi Regional dan merancang kebijakan otonomi daerah di Indonesia. Jamaluddin Santo adalah sahabat dekat Ryaas Rasyid dan, dari pihak istrinya, merupakan kerabat Puang. Istri Santo juga lulusan APDN dan sekarang bekerja di Bappeda di bawah kepemimpinan Puang.

<sup>7</sup> Bacalah tulisan Schulte Nurdholt dalam kumpulan ini untuk membandingkannya dengan semakin merosotnya golongan bangsawan di Bali.

bergabung dengan KNPI (Komite Nasional Pemuda Indonesia), suatu asosiasi yang berafiliasi pada Golkar. Hal itu dianggap sebagai jalur tol untuk masuk keanggotaan Golkar. Organisasi-organisasi tersebut cukup sukses dalam menyelenggarakan training kepemimpinan, organisasi, manajemen maupun pemerintahan bagi nonbangsawan di Sulawesi Selatan, seperti halnya di tempat-tempat lain.<sup>8</sup> Beberapa bangsawan bahkan ikut aktif dalam organisasi-organisasi tersebut, namun tetap saja mereka merupakan kelompok yang marginal.

Puang juga menjabat wakil ketua dewan penasihat ICMI di wilayah itu sebagai cara untuk memainkan peran sentral.<sup>9</sup> Karena Puang termasuk yang mengusulkan nama-nama yang sebaiknya menjadi anggota dewan baru, dia bisa mengendalikan organisasi itu. Yang menarik, bendahara ICMI ternyata seorang pengusaha yang juga merupakan bendahara Golkar. Bendahara ICMI Wajo lainnya juga mengepalari BKPPD. Sebagaimana diketahui dari wawancara, karena dalam kepemimpinan ICMI golongan nonbangsawan lebih banyak dibanding kaum bangsawan, mereka juga sangat menghormati Puang.

---

<sup>8</sup> Agar bisa memperoleh kekuatan politik di Sulawesi Selatan, orang perlu mendapatkan akses ke Golkar, baik melalui HMI atau KNPI. Hal ini juga bisa dilihat sebagai cara untuk memperkuat posisi Islam modernis. Beberapa Muslim yang baru saja muncul, misalnya Marwah Daud, akhirnya mendominasi Golkar di Sulawesi Selatan dan mengadakan *link* langsung dengan ketua partai Akbar Tanjung, yang pada tahun 1970-an menjadi pemimpin HMI dan KNPI. Bagaimanapun, selama masa kepresidenan Habibie, kelompok ini dikecewakan oleh Akbar Tanjung yang berkompetisi dengan Habibie untuk merebut kursi kepresidenan dari Golkar. Habibie berasal dari Sulawesi dan oleh orang-orang Sulawesi Selatan lebih dipilih sebagai pemimpin. Setelah Habibie turun, para pemimpin Golkar yang Muslim mendirikan kaukama regional di dalam Golkar yang diberi nama Iramasuka (Irian, Maluku, Sulawesi, dan Kalimantan). Di akhir zaman Orde Baru peran partai (PDI dan PPP) sangat terbatas. Hanya mereka yang sangat percaya pada politik Islam mau mendukung PPP, sedangkan PDI hanya didukung oleh minoritas Kristen Toraja di Sengkang, Bottodongga, Siwa, dan Lauwa.

<sup>9</sup> Ikatan Cendekiawan Muslim Indonesia (ICMI) didirikan di awal tahun 1990-an dan diprakarsai oleh Habibie yang kemudian menjadi menteri riset dan teknologi, dengan dukungan yang kuat. Biasanya, gubernur dan pemimpin daerah menjadi pemimpin ICMI. ICMI dalam waktu cepat mempunyai cabang-cabang di seluruh dunia, terutama di kota-kota yang ada kedutaan dan konsulat Indonesianya. Berkat kepopuleran ICMI, para duta besar maupun konsul otomatis menjadi anggota ICMI di luar negeri. Di Sulawesi Selatan, gubernur yang sudah tidak menjabat menjadi pimpinan dewan penasihat untuk ICMI cabang provinsi. Banyak rektor dan profesor universitas menjadi wakil atau sekretaris. Selain itu, para pengusaha Muslim termasuk pasangan yang pada tahun 2004-2009 diangkat sebagai wakil presiden, Jusuf Kalla dan rekan-rekannya, merupakan penyanggah dana yang penting. Karena ICMI lebih condong ke Muslim modern daripada tradisional, banyak anggota dewan juga anggota Muhammadiyah atau HMI. Seorang profesor IAIN Alauddin yang merupakan lulusan University of Michigan menjadi penasihat ICMI di Wajo dan Sulawesi Selatan. Dia juga pimpinan tertinggi Pesantren As'adiyah di Wajo. Puang secara finansial membantu pesantren ini. Sementara itu, dewan ICMI untuk Sulawesi Selatan juga melibatkan para haji dan kaum nonbangsawan, anggota dewan Wajo kebanyakan haji dan bangsawan yang masih ada hubungan kekeluargaan dengan Puang.

Puang juga menggalang kontak yang dekat dengan para pengusaha. Semua orang kaya di pusat perdagangan penting di Sengkang, misalnya para pengecer dan pemilik toko, menjalin hubungan baik dengan Golkar dan memberi donasi reguler. Tampaknya, Golkar memiliki sistem monitoring yang canggih untuk menjamin bahwa mereka tetap setia pada partai itu dan untuk mempertimbangkan apakah para pengusaha mesti dipromosikan di dalam Golkar. Sebenarnya, salah satu pengusaha terbesar dijadikan bendahara Golkar.<sup>10</sup> Puang memberikan berbagai kontrak pembangunan kantor dinas dan terminal angkutan umum di Sengkang kepada para pengusaha kaya, semua anggota dewan perwakilan rakyat daerah dari Golkar serta semua yang termasuk penyandang dana Golkar. Jadi, proyek-proyek pemerintah tersebut menguntungkan Puang beserta para kroninya. Sebagai penyandang dana Golkar, pengusaha kaya Wajo diberi kontrak yang sangat banyak oleh pemerintah termasuk pembangunan jalan antara Ana'banua dan Tarungpakkae, sebuah *ring road* di Sengkang, dan jalan antara Sidrap dan Siwa.

Rupanya proyek-proyek pemerintah secara rutin disodorkan dulu pada BUMN-BUMN dan kemudian disub-kontrakkan ke perusahaannya.<sup>11</sup>

### *Reformasi dan otonomi daerah (1998-2003)*

Setelah reformasi, Puang semakin memperkuat posisinya dan memanfaatkan otonomi daerah dengan memasukkan para kerabat dan kroni ke dalam pos-pos kunci. Bahkan penunjukan-penunjukan dalam perusahaan-perusahaan dan LSM-LSM yang tidak berada di bawah kekuasaan langsungnya akhirnya tetap harus sampai ke mejanya untuk mendapatkan persetujuan.

Sebagai hasil dari otonomi daerah, bupati kepala daerah tidak lagi dikendalikan oleh gubernur provinsi dan pemerintah pusat. Bupati tidak lagi bertanggung jawab pada gubernur provinsi, melainkan pada DPRD. Karena itulah Puang

---

<sup>10</sup> Bisnisnya meliputi sepuluh *dealer* motor, perusahaan konstruksi, produksi tekstil, toko buku, kantor-kantor dan sebagainya. Dia juga mempunyai banyak cabang di Makassar dan Jakarta.

<sup>11</sup> Seorang pengusaha keturunan Cina bekerja sama secara erat dengan Puang. Ia memiliki PT Nei Dua Karya Persada, yang bergerak dalam *real estate*, konstruksi, persewaan mobil, retail emas dan peralatan elektronik. Ia sudah menjadi Bendahara II Golkar sejak tahun 1988, ketika Puang merekrut dia. Pengusaha ini mendanai Golkar dan memberikan sumbangan pada kampanye-kampanye pemilu Golkar. Sebagai imbalan ia memperoleh akses ke berbagai proyek pemerintah.

berusaha keras untuk memastikan agar anggota-anggotanya – dan tidak hanya orang-orangnya yang Golkar – setia padanya. Sejak tahun 1999, pertarungan untuk memperoleh kursi di DPR sangat terbuka dan partai-partai baru bermunculan seperti jamur. Sekalipun Golkar dan fraksi-fraksi militer tetap mendominasi, pemilu 1999 membuahkan perubahan-perubahan setelah PAN, PKB, PPP, PDR, PBB, dan PDI-P memperoleh masing-masing satu kursi.

Kekuasaan Puang diperkuat melalui anggota kerabat dan kroni dalam pemerintahan, dari tingkat kabupaten ke tingkat desa, maupun di parlemen, sehingga mencapai titik hegemoni. Meskipun begitu, kasus Wajo tidak merepresentasikan Sulawesi Selatan secara keseluruhan, ketika hegemoni aristokratik tidak betul terlihat karena hanya 12 dari 28 bupati kepala daerah berasal dari kaum bangsawan.

Pada tahun 1999 Puang dipilih oleh DPRD sebagai ketua untuk satu masa jabatan lagi. Golkar masih mendominasi pemilu 1999 karena memenangkan 26 kursi. Meskipun kaum bangsawan merupakan minoritas di DPRD (dengan hanya 10 dari 36 anggotanya), Puang juga mengendalikan anggota-anggota yang nonbangsawan. Kekayaan, pendidikan, atau perkawinan dengan kaum bangsawan memungkinkan para nonbangsawan menjadi anggota-anggota DPRD.<sup>12</sup> Mereka didekati oleh Puang untuk bergabung dengan Golkar, dan mereka bahkan menjadi mayoritas di Golkar (19 dari 26).

Berlainan dari komposisi DPRD, lapisan atas birokrasi Wajo sangat didominasi oleh aristokrasi, karena mereka menguasai 90% dari kedudukan-kedudukan yang lebih tinggi. Mereka semua diyakini telah memasuki elit birokrasi melalui 'Jalur Jati'.

Asisten Tata Praja, yang sekaligus kepala informasi dan komunikasi, dan kepala dinas pendapatan pajak adalah paman-paman Puang. Sepupu Puang, seorang mantan camat, sekarang mengepalai Program Perlindungan Lingkungan, dengan anggaran yang lumayan besar untuk ekologi. Sementara saudara iparnya menjadi Kabag Tata Pemerintahan Umum, sepupunya, anak seorang mantan camat pada tahun 1960-1970-an, ditunjuk sebagai sekretaris bupati. Dua saudara kandungnya tetap dalam posisi mereka, yaitu sebagai pembantu bupati urusan ekonomi dan pembangunan, dan kepala bagian perbekalan. Kepala bagian pendapatan tetap di

---

<sup>12</sup> Tiga belas anggota DPRD adalah haji, yang menunjukkan kekayaan mereka.



bawah kepemimpinan keponakannya. Dua saudara dari Gilirang, kota asal Puang, menjadi kepala informasi dan komunikasi, dan pembantu III (administrasi dan keuangan). Kepala transportasi adalah kerabat dekat Puang. Dua kerabat Puang juga tetap di pos mereka sebagai kepala pertanian dan kehutanan, dan konservasi tanah. Kepala bagian keamanan adalah sepupu Puang. Sepuluh dari empat belas camat konon dipromosikan melalui Jalur Jati. Camat Tempe (Sengkang) adalah sepupu Puang. KPU juga dikepalai oleh saudara dekat kepala daerah. Seorang anak mantan bupati (pada tahun 1960-an) ditunjuk sebagai kepala bimbingan dan penyuluhan, sementara sekretaris daerah adalah anak dari mantan bupati lainnya, dan seorang bangsawan.

Puang juga memegang kendali atas komunitas bisnis di Wajo, khususnya sekelompok kecil wiraswasta keturunan Cina. Otonomi daerah telah mengubah cara beroperasi para wiraswasta ini. Sebagaimana dijelaskan oleh seorang wiraswasta:

Otonomi daerah memfasilitasi bisnis dan lobi kami. Di masa lampau, birokrasi sangat rumit dan kami harus melobi ke Jakarta. Sekarang segala sesuatu dilakukan di sini. DPRD sekarang juga merdeka, jadi kami bisa dengan mudah melobi masing-masing anggota parlemen. Di bawah bupati yang dulu (1998-2003), pemerintah kabupaten itu kuat. Tetapi bayangkan, sejak otonomi daerah dan kepala daerah yang juga bangsawan (mengacu pada Puang), pemerintah sekarang malah jauh lebih kuat! Selain itu, di bawah otonomi daerah, urusan administrasi lebih kecil dan lobi lebih mudah. Saya satu sekolah dengan sekretaris daerah yang sekarang, yang mempermudah akses ke birokrasi. Saya juga teman dekat kepala fasilitas dan perbekalan, yang juga saudara Puang. Jalur-jalur itu membantu saya bergabung dengan Golkar, dan menjadi pembantu bendahara. Kedudukan ini memberi saya kesempatan untuk mendapatkan akses ke pemimpin-pemimpin Golkar. Saya bahkan pernah diminta untuk menjadi seorang calon legislatif Golkar dalam pemilu terakhir, tapi saya menolak, karena saya lebih suka menjalankan bisnis.

Di Wajo organisasi-organisasi masyarakat sipil tidak mampu membangun pengimbang yang independen terhadap dominasi Puang. Mereka malah dimasukkan ke dalam rezimnya. As'adiyah, pondok pesantren tertua di Wajo, berafiliasi dengan Nahdlatul Ulama, tapi mendukung Golkar. Sebagai imbalannya, Puang memberi pesantren itu berbagai fasilitas, misalnya sebuah sekolah dan

asrama, mesjid-mesjid, rumah-rumah untuk guru-guru, dan menyumbangkan Rp 100 juta untuk merenovasi rumah pemimpin pesantren tersebut.

Begitu pula, Muhammadiyah di Wajo juga tidak begitu kritis. Tetapi anggota-anggota DPRD yang berasal dari PAN, partai politik yang paling dekat dengan Muhammadiyah, menyuarakan kritik tentang korupsi dan peranan dominan kaum bangsawan, dan akibatnya mereka akhirnya diasingkan oleh kelompok Puang.

Di antara 400 LSM yang ada di Wajo, hanya empat yang dianggap kritis. Mereka meliputi AISS (Aku Ingin Sehat Sejahtera) dan Sabri Study Club. Pemimpin AISS mengeluh bahwa banyak LSM berhenti mengkritik kesalahan-kesalahan pemerintah setelah mereka diiming-imingi uang atau ditekan oleh Puang. Ia mengkritik Puang secara khusus, kerabat-kerabatnya dan para pengikutnya karena memonopoli posisi-posisi pemimpin di Wajo. Ia mengerahkan orang-orang di Sengkang untuk membersihkan makam Muslim, yang sudah lama terbengkalai tetapi dibiarkan saja oleh pemerintah. Meskipun beberapa birokrat di bawah Puang menyebutnya gila atau aneh, ia mendapatkan simpatisan yang semakin besar, karena aksi-aksinya menunjukkan bahwa mengkritik pemerintah tanpa ditahan itu bisa dilakukan.

Sabrio Study Club bekerja sama dengan AISS, tetapi pemimpinnya terutama disibukkan dengan bidang pendidikan dan bahasa. Ia mengkhawatirkan nasib bahasa Bugis, dan keengganan pemerintah untuk mempromosikan budaya lokal dan pendidikan Islam. Menurut dia, Islam mestinya mengizinkan semua orang, tidak peduli asal-usulnya, untuk memerintah daerah itu.

Menurut seorang aktivis LSM lain, otonomi daerah rupanya telah mengubah para birokrat di tingkat kabupaten menjadi para panglima perang:

Sekretaris-sekretaris daerah sangat berkuasa. Selain itu, semua anggota staf harus 'patuh' pada kepala daerah, yang bagi mereka mewakili bangsawan. Mereka dipaksa untuk memilih Golkar. Orang-orang juga dijanjikan bahwa kedudukan mereka tidak akan diusik, atau akan dipromosikan setelah terpilihnya calon yang dijagokan. Biasanya para politikus menjanjikan sebuah desa atau komunitas bahwa mereka akan memperoleh sebuah jalan atau mesjid, jika politikus itu terpilih. Pemerintah juga memberikan uang pada para pembentuk opini. Sebuah sepeda motor dijanjikan akan diberikan pada masing-masing kepala desa, sementara individu-individu ditawarkan umrah sebagai imbalan atas dukungan mereka.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Rupanya, beberapa anggota dari 'tim sukses' Puang diajak ke Mekah untuk ibadah umrah.

Di Sulawesi Selatan beberapa kota memiliki koran sendiri. Kota Makassar mempunyai *Pedoman Rakyat* dan *Fajar*, koran yang paling luas dibaca di Sulawesi Selatan. *Parepare Pos* diterbitkan di Parepare, sementara Palopo, sebuah kota di utara, mempunyai *Palopo Pos*. Sengkang mempunyai *Merdeka Pos*, yang ditutup pada bulan Januari 2004 setelah dua tahun terbit. Banyak orang percaya bahwa koran yang disebut terakhir ini diciptakan oleh Puang khusus untuk mendukung pemilihannya sebagai kepala daerah. Setelah Puang terpilih, koran itu sudah tidak berguna lagi dan ditutup.

Beberapa dari koran-koran itu cukup kritis terhadap perilaku jelek pemerintah Sulawesi Selatan, termasuk pemerintah Wajo. *Pedoman Rakyat*, *Fajar*, *Parepare Pos* dan *Palopo Pos* sering menerbitkan artikel-artikel dan surat-surat pembaca mengenai salah urus oleh para birokrat, pengusaha, dan anggota parlemen Wajo.<sup>14</sup> Meskipun begitu, rupanya para wartawan itu juga sudah didekati dan disogok oleh wakil-wakil pemerintah agar tidak menerbitkan cerita-cerita itu. Praktik itu tidak bertepuk sebelah tangan. Menurut seorang pemimpin LSM:

Kadang-kadang kami bertemu dengan wartawan-wartawan tanpa koran, yang memperkenalkan diri dan mewawancarai kami. Karena kami kritis terhadap pemerintahan Puang, mereka meminta kami agar membayar mereka untuk mencetak dan menerbitkan wawancara itu. Tetapi sekalipun kami membayar, kami belum pernah melihat wawancara itu diterbitkan, entah karena koran si wartawan tadi memang tidak pernah ada, atau karena wartawan itu telah disogok agar artikelnnya tidak diterbitkan.<sup>15</sup>

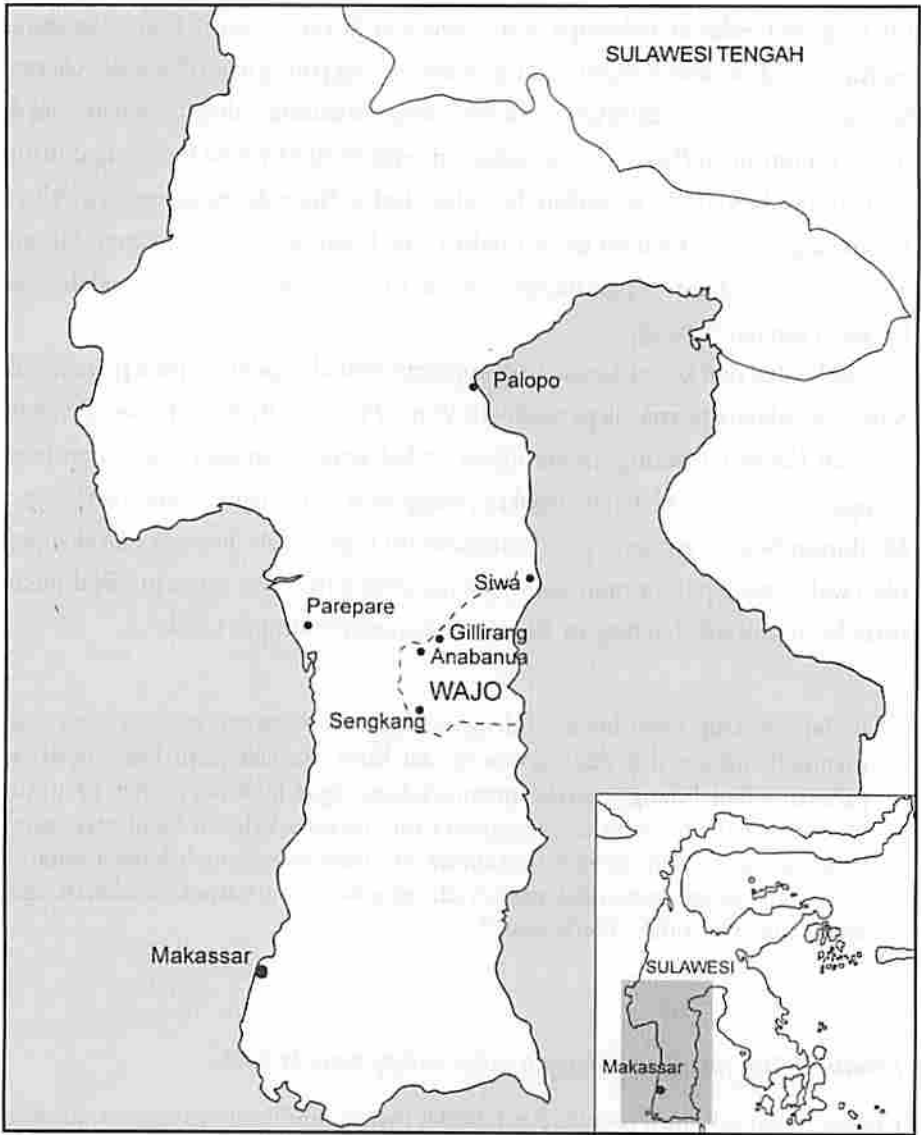
### *Pemilu 2004: jaringan-jaringan lama dalam konteks baru*

Empat bulan sebelum pemilu April 2004, Puang dipilih oleh anggota-anggota parlemen sebagai kepala daerah, dan secara resmi dilantik pada Februari 2004. Lawannya, yang hanya memperoleh tiga suara, adalah seorang bangsawan dari

---

<sup>14</sup> Misalnya, keterlibatan yang tidak tepat dari para kroni Puang dalam berbagai proyek telah diekspos. Masalah-masalah lokal cukup sering ditulis, misalnya penyuaipan yang terkait dengan dana-dana proyek (sebuah proyek pembangunan pelabuhan senilai Rp 20,3 miliar di Bansale, Wajo Utara, lihat misalnya *Fajar* 2-3-2005) dan kontroversi mengenai pembangunan pusat pemrosesan beras di Ana 'banua, Wajo.

<sup>15</sup> Lihat juga McCarthy dalam kumpulan ini.



Peta 15. Kabupaten Wajo di Sulawesi Selatan

keluarganya sendiri yang pencalonannya harus menunjukkan bahwa demokrasi berjalan di Wajo. Posisi kepala daerah adalah puncak karier politik yang panjang, tetapi tak lama kemudian basis kekuatan Puang yang solid di DPRD akan ditantang.

Selama pemilu April 2004 untuk perebutan parlemen daerah, Golkar terpaksa menghadapi kemerosotan serius dalam dukungan populer karena ia kehilangan 9 kursi (dari 26 menjadi 17).<sup>16</sup> Akibatnya, Golkar kehilangan mayoritas di DPRD Wajo. Kemerosotan Golkar pasti lebih dramatis andaikata Puang tidak berusaha mengkonsolidasikan posisi Golkar. Menurut seorang anggota KPU, sepucuk surat dari Puang yang diedarkan di antara para anggota KPU dan birokrasi di mana ia menginstruksikan para pejabat administratif bawahan agar mengamankan kemenangan Golkar.

Tantangan utama terhadap rezimnya datang dari dua partai Islam modernis, PAN dan PKS. PAN berhasil meraih lima kursi dan mendasarkan kebangkitannya pada banyak pengikut dari Muhammadiyah. PKS adalah partai baru yang tidak memiliki konstituen lokal yang kuat, tetapi toh berhasil meraih empat kursi. Kebangkitannya terutama berkat fakta bahwa partai itu menggunakan gambar Habibie dalam *leaflet* kampanyenya di seluruh Sulawesi Selatan, dan dengan demikian mengisyaratkan bahwa Habibie adalah kandidat presidennya (sekali pun pada waktu itu Habibie bahkan tidak berada di Indonesia).

Perubahan-perubahan itu tidak dengan serta merta mengisyaratkan bahwa Puang telah kehilangan dominasinya di DPRD. Jumlah anggota DPRD yang mempunyai latar belakang bangsawan meningkat dari 10 menjadi 14, yang sebagian besar terkait dengan Puang dengan satu atau lain cara.<sup>17</sup> Juga dari sudut pandang kekayaan, wakil-wakil dari kelas menengah atas, yang banyak di antaranya bersekutu dengan Puang, masih mendominasi DPRD Wajo.<sup>18</sup>

### *Kesimpulan*

Secara umum, ketegangan-ketegangan antara para bangsawan dan nonbangsawan rupanya telah muncul ke permukaan, meskipun jarang diakui secara eksplisit. Di jajaran para bangsawan, persaingan juga meningkat ketika orang-orang bersiap

---

<sup>16</sup> Pada tahun 1999 anggota parlemen berjumlah 36, tetapi setelah kursi militer dicoret sesudah pemilu 2004, angka ini turun menjadi 35. Karena Golkar memperoleh 17 dari 35 kursi, pangsaanya turun menjadi kurang dari 50 % – sebuah pukulan hebat bagi popularitas Golkar.

<sup>17</sup> Hanya 10% dari populasi adalah keturunan bangsawan, tetapi kelompok ini menguasai 40% kursi di DPRD Wajo.

<sup>18</sup> Lima belas anggota DPRD adalah haji, dan sembilan belas mempunyai gelar akademik.

memperebutkan kekuasaan jika kekuasaan Puang berakhir.<sup>19</sup>

Impak Puang pada politik Wajo lumayan besar. Meskipun ia dari keturunan bangsawan, kariernya dalam pemerintahan Orde Baru lah yang membawanya ke kekuasaan di Wajo. Kebangkitannya di angkatan darat dan kepindahannya ke Golkar memberinya titik tolak yang sangat kuat, dari mana ia bisa memperluas jaringan pribadinya, yang intinya terdiri dari anak saudaranya. Sebagaimana pemerintahan Orde Baru yang kuat dan yang mula-mula memfasilitasi karier politik Puang di Wajo, kebangkitan Puang ke puncak kekuasaan lokal didasarkan pada artikulasi kekuasaan institusional dengan jaringan *patron-client* yang kuat. Secara bersama-sama hal-hal ini membentuk kekuasaan patrimonial Puang. Otonomi daerah mempercepat kariernya, yang akhirnya membuatnya terpilih sebagai kepala daerah pada tahun 2004 dan memberinya kesempatan untuk membangun sebuah rezim hegemonis di Wajo. Apa yang ditunjukkan oleh studi kasus ini adalah bahwa desentralisasi dan otonomi daerah telah memperkuat pemerintahan otokratis, bukannya membangun tata pemerintahan yang baik (*good governance*), transparansi, dan demokrasi.

Meskipun begitu, demokrasi elektoral memungkinkan lawan-lawan memperkuat posisi ketika Golkar kehilangan mayoritasnya. Pemerintahan Puang terutama didasarkan pada kemampuannya untuk mengendalikan dan mengomando negara lokal dan DPRD-nya. Tinggal ditunggu sejauh mana demokrasi *caquite* ini bisa bertahan hidup di masa mendatang, ketika kepala daerah secara langsung dipilih oleh rakyat.

\*\*\*

---

<sup>19</sup> Pada waktu tulisan ini ditulis (pertengahan 2005), saudara Puang, yang sekarang menjabat asisten II, sedang disiapkan untuk menggantikan dia, jika Puang tidak mampu melanjutkan.

# Bali: Sebuah Benteng Terbuka

Henk Schulte Nordholt

## 'Ajeg Bali'

Pada 16 Agustus 2003 harian *Bali Post* merayakan ulang tahunnya yang ke-55 dengan sebuah edisi khusus.<sup>1</sup> Koran itu memuat sebuah laporan ekstensif mengenai sebuah seminar yang diselenggarakan di awal bulan itu dengan judul *menuju strategi ajeg Bali*, menuju strategi menciptakan Bali yang kuat dan tegar.<sup>2</sup> Kata *ajeg* mengacu pada sebuah wacana tentang kedudukan budaya Bali di Indonesia masa kini, khususnya sejak Reformasi dan desentralisasi mengubah peta politik Indonesia. Perasaan umum yang berkembang di seminar itu adalah bahwa Bali terancam oleh berbagai pengaruh eksternal yang negatif dan bahwa budaya Bali harus diselamatkan.

Wakil-wakil dari berbagai sektor dalam masyarakat menyuarakan suatu keprihatinan bersama bahwa aktivitas-aktivitas pembangunan yang tidak terkendali dan sektor pariwisata yang berekspansi dengan sangat cepat itu menyebabkan kerusakan lingkungan besar-besaran, sementara mereka juga khawatir bahwa pengaruh Barat mendorong kriminalitas, penggunaan narkoba, dan sikap hidup yang materialistis dan hedonistis, dengan mengorbankan nilai-nilai keagamaan tradisional Bali. Selain itu, arus ribuan pekerja perantau Muslim dari pulau-pulau

---

<sup>1</sup> Informasi untuk artikel ini dikumpulkan pada tahun 2003 dan 2004. Saya dibantu oleh Drs. Nyoman Wijaya, Drs. Slamet Trisila, Ngurah Suryawan, dan I Wayan Supartha. Saya ingin mengucapkan terima kasih pada Margreet Bersma, I Nyoman Darma Putra, Gerry van Klinken, Graeme MacRae, Michel Picard, Carol Warren, Adrian Vickers, dan para peserta lokakarya *renegotiating boundaries; local politics in post-Subarto Indonesia* (20-22 Desember 2004 di Jakarta) atas komentar-komentar mereka yang sangat membantu.

<sup>2</sup> Lihat juga Satria Naradha 2004.

Jawa dan Lombok memberikan perasaan tak mengenakkan bahwa orang Bali tengah menjadi sebuah minoritas di pulau mereka sendiri. Untuk melawan perkembangan-perkembangan negatif itu, dirasakan perlunya suatu revitalisasi spiritual dan upaya memperkuat kepercayaan diri pada budaya Bali. Ajeg Bali menjadi kata kunci dalam pencarian sebuah *master plan* yang menghormati keseimbangan yang ringkih antara dewa-dewa, manusia, dan lingkungan (Tri Hita Karena).

Wacana tentang Ajeg Bali itu mempunyai sejarah panjang, yang terikat erat dengan usaha-usaha oleh kekuatan-kekuatan luar untuk mendefinisikan identitas orang Bali yang unik (Hindu, non-Islam). Khususnya sejak tahun 1930-an, langkah-langkah telah diambil untuk melestarikan Bali dalam keadaan yang seotentik mungkin sementara pada saat yang sama seperangkat kategori baru diperkenalkan, dengan mana orang Bali diundang untuk memikirkan diri mereka sendiri. Untuk melestarikan aturan-aturan adat khusus dibuatlah sebuah perbedaan institusional di tingkat desa antara adat dan dinas. Adat atau tradisi dibingkai oleh agama, dan belakangan ditambahkan dengan gagasan-gagasan tentang kebudayaan dan kesenian. Orang-orang Bali mulai berpikir tentang diri mereka sendiri dariacamata yang didefinisikan oleh orang-orang luar dan, menurut Michel Picard, mereka menemukan bahwa mereka mempunyai kebudayaan, yang diubah menjadi sebuah entitas tersendiri yang bisa dipamerkan, dipertunjukkan, dan dijual (Picard 1999:16; lihat juga Schulte Nordholt 1999; Picard 1996).

Sejak tahun 1970-an pariwisata telah menjadi salah satu bagian dari kebudayaan Bali. Gagasan tentang turisme kultural tidak hanya mengisyaratkan komoditisasi kebudayaan, tetapi juga turistifikasi masyarakat, yang mengaburkan batas-batas artifisial antara kebudayaan (dalam) dan turisme (luar). Dengan demikian, turisme telah memberikan sumbangan pada pembentukan kebudayaan Bali, yang telah menjadi *marketable object* (Picard 1996, 2003).

Pulau itu mendapatkan tekanan yang semakin besar ketika para investor yang berbasis Jakarta dan jumlah turis serta pekerja rantau yang semakin meningkat menyerbu pulau itu sejak akhir 1980-an. Apakah orang Bali masih memegang kendali atas kebudayaan mereka sendiri, yang membentuk tulang punggung ekonomi mereka? Dua faktor lain meningkatkan rasa krisis dan ketidakamanan di antara orang-orang Bali: pertama undang-undang desentralisasi (No. 22 dan



25/1999), yang menjanjikan otonomi lebih besar, tetapi juga mendatangkan fragmentasi dan kekacauan, dan kedua, serangan bom di Legian pada 12 Oktober 2002, yang menghancurkan citra Bali sebagai *resort* damai yang terpisah dari terorisme internasional. Dalam konteks itu *ajeg* menjadi kata kunci untuk mengisyaratkan perlunya suatu pertahanan-diri yang bersifat sosio-kultural. Tetapi, terlepas dari niat yang baik tetapi dikemas dengan kata-kata yang kabur tentang upaya memperkuat kebudayaan Bali, sedikit sekali solusi-solusi praktis dikemukakan oleh para peserta seminar *Bali Post* pada bulan Agustus 2003 itu. Akhirnya, dua dilema mengemuka: Pertama, bagaimana mencapai otonomi daerah *vis-à-vis* Jakarta, sementara desentralisasi telah mendatangkan fragmentasi administratif; dan kedua, bagaimana melenyapkan pengaruh-pengaruh luar yang berbahaya dan para perantau yang tidak dikehendaki itu, sementara pada saat yang sama ekonomi Bali membutuhkan tamu-tamu asing, investor dan tenaga kerja agar bisa bertahan hidup. Bali adalah sebuah benteng yang terbuka lebar.

Bagi banyak orang Bali, perkembangan-perkembangan terakhir telah menjadi pengalaman yang membingungkan. Seakan-akan berbagai proses yang tampaknya tidak saling terkait telah berjalan, dengan hasil-hasil yang mengkhawatirkan. Dalam esai ini saya bermaksud melacak beberapa dari proses-proses itu dan menyelidiki sejauh mana mereka sebenarnya saling terkait. Saya akan mencermati secara sekilas pergeseran-pergeseran terbaru dalam hubungan ekonomis dan politik antara Bali dan Jakarta, dampak reformasi politik dan desentralisasi administratif di Bali, dan khususnya efek dari hal-hal itu terhadap politik kasta, kedudukan para bangsawan daerah, dan pembentukan politik baru yang berbasis partai. Di Bali desentralisasi tidak berhenti di tingkat kabupaten, tetapi juga mempengaruhi tingkat desa. Apakah implikasi dari perubahan-perubahan ini pada otonomi lokal dan manajemen konflik? Dalam konteks ini adalah penting untuk mencermati tren-tren jangka panjang, yang hanya dipercepat oleh derita desentralisasi dan reformasi. Perubahan-perubahan itu meningkatkan perasaan tak aman, yang menjadi pencetus gerakan *Ajeg Bali* tersebut.

Untuk mengarahkan fokus hanya pada sifat khusus Bali, sebagaimana cenderung dilakukan oleh para "Baliolog", bisa menjerumuskan. Sebagai gantinya, saya ingin menunjukkan beberapa fenomena "khas Indonesia" di Bali masa kini: ketegangan-ketegangan etnis, *sweeping* terhadap para perantau, hubungan antara

kelompok-kelompok preman dengan para politikus, politik pemilu baru-baru ini, dan peranan kelas menengah perkotaan dalam mengartikulasikan identitas-identitas kultural yang eksklusif. Dengan latar belakang perkembangan-perkembangan inilah diskusi-diskusi mengenai Ajeg Bali beserta sifatnya yang pasca-Orde Baru itu harus dipahami. Akhirnya, hal ini menyetengahkan pertanyaan tentang sejauh mana Bali sebenarnya bersifat Indonesia.

### *Angka-angka perubahan<sup>3</sup>*

Salah satu dari pertanyaan-pertanyaan kunci yang menyangkut perkembangan turisme di Bali adalah: bagaimana menarik keuntungan dari para turis sementara pada saat yang sama menciptakan jarak yang aman dari mereka? Sekitar tahun 1970 diputuskan untuk memusatkan turisme massal di ujung selatan Bali. Tetapi tak lama kemudian daerah-daerah lain juga dibuka dan ketika pada tahun 1980-an turistifikasi Bali memperoleh momentum dan deregulasi sektor perbankan memfasilitasi peningkatan tajam dalam investasi domestik, daerah-daerah turis akhirnya mencakup seperempat dari pulau tersebut. Dalam periode yang relatif pendek ekonomi Bali menjadi semakin tergantung pada industri turis, yang terutama dipicu dengan peningkatan kedatangan turis asing secara langsung. Pada tahun 2000 dua juta turis asing mengunjungi Bali, dibandingkan dengan satu juta pada tahun 1990 dan 300.000 pada tahun 1980. Sejak awal tahun 1990-an jumlah turis domestik, yang tidak tercantum dalam statistik resmi, meningkat secara signifikan dan bahkan jauh mengungguli turis asing. Diperkirakan bahwa pada tahun 2001 jumlah total turis mendekati tiga juta, yang mendekati populasi total Bali.

*Boom* turis memberikan dampak langsung pada lingkungan, ekonomi, dan hubungan-hubungan sosial. Meningkatnya jumlah kamar hotel, dari 500 pada tahun 1970 menjadi 40.000 pada tahun 2002, dibarengi dengan peningkatan tajam dalam jumlah restoran, toko seni, dan ruko. Akibatnya, setiap tahun sekitar 1.000 hektare sawah menghilang dan pada tahun 2001 yang tersisa tinggal 86.000 hektare. Lanskap tradisional telah menjadi komoditas yang langka sementara erosi

---

<sup>3</sup> *Bali Membangun* 2003; *Bali Post* 16-8-2003; *Jakarta Post* 25-5-2003; *Kompas* 12-3-2001 ' MacRae 1997; Picard 1996, 2003, 2005; Pringle 2004; Putu Suasta 2001.

yang terus berlangsung dan besarnya kuantitas air yang dibutuhkan oleh hotel-hotel dan lapangan-lapangan golf menyebabkan kekurangan air secara serius bagi populasi Denpasar.

Bali tidak lagi menjadi masyarakat agraris. Pada tahun 2005 separuh dari populasi tinggal di daerah perkotaan. Antara tahun 1970 dan 2002 sektor agraris menyusut dari 56,6% menjadi 21,4% dan pada tahun 1998 sebanyak 51,6% dari pendapatan Bali diperoleh dari turisme. Jika lapangan-lapangan yang terkait, misalnya kerajinan tangan, produksi garmen dan transpor dimasukkan, 50 sampai 70% dari angkatan kerja tergantung pada turisme.

Dengan pertumbuhan ekonomi rata-rata sekitar 8%, Bali mengalami transisi dari ekonomi agraris ke ekonomi turis perkotaan. Perubahan-perubahan sosial meliputi arus masuk perantau Muslim secara besar-besaran dari pulau-pulau tetangga, dan meningkatnya kelas menengah Bali, sehingga desa tinggal menjadi ikon yang jauh tentang 'ciri khas Bali', dan pertumbuhan yang cepat dari ekonomi modern beserta dimensi-dimensi globalnya menjadi masalah yang semakin memprihatinkan.

### *Protes*

Sejak awal 1990-an para investor luar menjadi semakin tertarik untuk berpartisipasi dalam ekonomi turis di Bali, dan Gubernur Ida Bagus Oka (1988-1998) ternyata mampu menjadi perantara yang kooperatif, sehingga ia dijuluki Ida Bagus 'OK' (George Junus Aditjondro 1995). Rasa ketidakpuasan yang semakin meningkat mengenai desakan para investor yang berbasis Jakarta memuncak pada tahun 1993 dengan munculnya sebuah gerakan protes menentang penciptaan Bali Nirwana Resort di Tabanan, dekat pura suci Tanah Lot (*Far Eastern Economic Review* 26-5-1994; C. Warren 1994; Putu Suasta dan Connor 1999). Protes itu didukung oleh sebuah koalisi kelas menengah yang luas, yang terdiri dari para akademisi, mahasiswa, aktivis LSM, koran daerah *Bali Post*, dan wakil-wakil dari partai oposisi PDI. Ujung tombak gerakan itu difokuskan terutama pada sentimen-sentimen keagamaan. Kedekatan resort itu dengan pura tadi itulah yang memicu protes di seantero pulau, yang membuat malu baik para investor maupun institusi-institusi pemerintah. Resistansi dibungkam setelah adanya intervensi langsung dari Presiden

Suharto, dan pada tahun 1997 Le Meridien Nirwana Golf and Spa Resort mengiklankan *soft opening*-nya.

Ketika mengomentari masalah itu, komandan militer di Bali, Mayor Jenderal R. Adang Ruchiatna menyatakan bahwa 'para demonstran itu bukan bagian dari kebudayaan Indonesia' (*Far Eastern Economic Review* 26-5-1994). Protes publik memang bukan bagian dari ideologi Orde Baru Indonesia, tetapi sekarang protes itu dibingkai dalam wacana ketidakpuasan Bali yang bernuansa keagamaan. Ini menjadi semakin nyata ketika pada tahun 1997 sebuah protes lain dilancarkan untuk menentang pembangunan sebuah hotel di pantai Padanggalak, dekat Denpasar. Masalah itu serupa dengan Bali Nirwana Resort, tetapi hasilnya sangat berbeda (Schulte Nordholt 2001:66-68).

Pada bulan Oktober 1997 *Bali Post* melaporkan bahwa di pantai Padanggalak, yang menjadi bagian dari desa Kesiman, sebuah *resort* turis besar tengah direncanakan dan bahwa aktivitas-aktivitas pembangunan sudah dimulai tanpa evaluasi dampak lingkungan yang layak. Para pemilik proyek bermarkas di Jakarta, tetapi pembangunan aktualnya dilakukan oleh sebuah firma lokal tempat Gubernur Ida Bagus Oka secara tidak langsung terlibat. Pantai itu merupakan sebuah situs keagamaan penting tempat pembersihan-pembersihan ritual (*melasti*) dan penyucian-penyucian pascakremasi diselenggarakan. Sebuah koalisi luas, yang kali ini juga didukung oleh para penduduk desa setempat, memprotes proyek itu. Di Desa Kesiman sebuah aliansi yang kuat terbentuk antara para penduduk desa, para pemimpin adat, dan bangsawan lokal. Gubernur Ida Bagus Oka berasal dari desa Kesiman, dan dewan tetua desa memutuskan untuk mengucilkan dia (*kasepekan*), yang mengisyaratkan bahwa desa itu akan memboikot kremasi Oka dan mencegah kelangsungan perjalanan rohnya. Ketika ia mendengar tentang hukuman yang dijatuhkan oleh desa itu, gubernur langsung menyatakan bahwa sebenarnya belum ada keputusan apa pun mengenai proyek Padanggalak itu, dan bahwa, tentu saja, desalah yang memegang keputusan final mengenai proyek ini. Dengan kecepatan yang luar biasa semua kegiatan pembangunan di Padanggalak dihentikan, dan pada akhir November 1997 tempat itu telah dipulihkan seperti kondisi semula. Kasus Padanggalak menunjukkan bahwa kombinasi protes kelas menengah dan resistansi berbasis-desa adalah cukup kuat untuk mengalahkan koalisi investor-investor luar dan pejabat-pejabat pemerintah lokal.

### *Hubris, gebrakan, dan pemulihan*

Terlepas dari protes menentang ekspansi sektor turis yang tidak mengenal batas itu, ambisi pertumbuhan toh menang dan hal itu mengilhami pematung I Nyoman Nuarta untuk merancang sebuah patung perunggu setinggi 146 meter yang menggambarkan dewa Wisnu menunggang burung garuda. Proyek itu mencerminkan kepercayaan pada pertumbuhan yang nyaris tak terbatas, dan melambangkan perasaan *hubris* orang Bali. Sementara krisis ekonomi (*krismon*) menghantam Jawa pada tahun 1997, Bali tidak begitu menderita akibat krisis itu. Jumlah tamu asing bahkan meningkat, dan orang-orang yang optimis berspekulasi bahwa mulai tahun 2007 tujuh juta orang turis akan mengunjungi Bali.<sup>4</sup>

Gubernur Bali yang baru, I Dewa Made Beratha, menekankan bahwa Bali adalah tempat yang aman di tengah-tengah berkecamuknya tindak kekerasan etnis dan religius di Indonesia. Tetapi ia juga tahu bahwa ketenangan di Bali itu rapuh: “Jika sebuah bom meledak di Bali [...] citra Bali maupun citra Indonesia pada umumnya akan hancur sepenuhnya” (*Jakarta Post* 14-8-01). Dan ternyata dia benar. Serangan teroris di Legian pada 12 Oktober 2002 menghancurkan-luluhkan citra Bali sebagai surga yang aman dan terpencil. Turis langsung meninggalkan Bali dan pada tahun 2003 resesi di sektor turis berlangsung terus akibat epidemi SARS dan Perang Irak.

Pada 15 November sebuah ritual besar, yang dihadiri oleh ribuan orang, diselenggarakan di dekat pantai Legian untuk melepaskan roh-roh para korban dan menyucikan situs serangan itu dari kekuatan-kekuatan jahat. Secara umum dipercaya bahwa berkat ritual itu para pelaku serangan itu tak lama kemudian tertangkap. Serangan-serangan bom yang lebih awal di tempat lain di Indonesia tidak pernah terpecahkan, tetapi keberhasilan mengungkapkan jaringan Jemaah Islamiah itu membuktikan, menurut pandangan itu, bahwa Bali berbeda dari bagian Indonesia yang lain.<sup>5</sup> Karena itu, bagi banyak orang Bali, perkumpulan ritual pada

---

<sup>4</sup> Jika ekonomi nasional mengalami kontraksi sebesar 14% pada tahun 1998, ekonomi Bali turun hanya sebesar 4%. Pemulihan di Bali dimulai pada tahun 1999 dengan pertumbuhan 0,5% dan mencapai tingkat pertumbuhan 3,4% pada tahun 2001.

<sup>5</sup> Ritual itu bertentangan dengan keinginan di antara orang-orang asing untuk memperingati tragedi itu setiap tahun. Sebab buat apa orang mengundang roh-roh para korban itu untuk kembali setelah mereka dilepaskan dengan penuh kasih sayang dan kemuliaan?

November 2002 itu menandai akhir yang sukses dari tragedi tersebut, tetapi sejauh mana pemulihan itu akan sukses sangat tergantung pada konfigurasi politis, yang juga telah mengalami perubahan-perubahan fundamental.

### *Para penguasa baru*

Reformasi datang ke Bali dalam samaran berbagai macam seminar dan acara bincang radio interaktif, tetapi tidak mendatangkan banyak pembaharuan.<sup>6</sup> Untuk sebentar ada letusan sentimen “Bali merdeka” (anti-Islam) dalam Oktober 1998 ketika Menteri A.M. Syaefuddin berkomentar dalam sebuah wawancara dengan *Republika* bahwa Megawati bukanlah kandidat presiden yang layak karena ia menyembah dewa-dewa Hindu. Pada 28 Oktober 50.000 orang demonstran di Denpasar menuntut agar Syaefuddin mengundurkan diri, tetapi hal itu juga tidak pernah terwujud.

Pada awal tahun 1990-an PDI yang berposisi, pendahulu PDI-P, relatif kuat di Bali. Dalam pemilu 1992 ia memenangkan hampir 20% suara, tetapi jumlah kursi yang diperoleh PDI di parlemen provinsi dan kabupaten sangat kecil dibandingkan dengan mayoritas Golkar dan angkatan bersenjata. Popularitas PDI meningkat ketika Megawati Soekarnoputri menjadi ketua partai. Tetapi pada tahun 1996 PDI diperlemah akibat konflik internal yang dimanipulasi oleh pemerintah. Megawati kehilangan posisinya dan PDI kehilangan sebagian besar dari dukungan populernya. Dalam pemilu 1997 PDI hanya memenangkan 3% suara, sementara Golkar dan angkatan bersenjata memonopoli parlemen-parlemen kabupaten.

Seberapa kuat posisi Megawati di Bali menjadi jelas pada bulan Oktober 1998 pada kongres pertama PDI-P (pengganti PDI di era Reformasi) di Sanur ketika 50.000 pendukung mengitari hotel Bali Beach tempat konvensi itu diselenggarakan. Ada “tumpahan emosi dan ledakan energi”, tulis seorang saksi mata.<sup>7</sup> Atmosfer itu tampak lagi selama pemilu pada bulan Juni 1999, yang merayakan

---

<sup>6</sup> Mantan Gubernur Ida Bagus Oka dituduh melakukan KKN. Dalam Januari 2001 ia ditahan dan diadili, tetapi dalam April 2002 ia dibebaskan dari semua tuduhan (*Jakarta Post* 13-1-2001 dan 8-4-2002).

<sup>7</sup> E-mail Rucina Ballinger 10-10-1998.

keruntuhan Orde Baru dan kemenangan PDI-P. Fakta bahwa pemilu itu bersamaan dengan Galungan – hari ketika para nenek moyang dan dewa-dewa turun ke bumi – semakin memperbesar *euphoria* itu.

Pemilu 1999 memunculkan gempa bumi di Bali. Golkar ambruk dari 93,5% menjadi 10% suara, sementara PDI-P meningkat dari 3,5% menjadi hampir 80%. Kemenangan PDI-P terutama merupakan manifestasi etnisitas Bali yang mengekspresikan sentimen-sentimen anti-Jawa dan anti-Muslim. Sentimen itu meletus hebat pada bulan Oktober 1999 ketika ternyata Abdurrahman Wahid, dan bukan Megawati, yang terpilih sebagai Presiden Indonesia. Pada malam 20 Oktober dan siang hari berikutnya huru hara terjadi di Negara (Jembrana), Singaraja, dan Denpasar. Khususnya di Singaraja dan Denpasar banyak bangunan pemerintah dibakar sementara rumah bupati-bupati (Golkar) juga diserang.<sup>8</sup>

Meskipun periode antara Mei 1998 dan Oktober 1999 tidak membuahkan pembaharuan-pembaharuan fundamental, ada pergantian di antara elit politis dan administratif. Pada tahun 1998 Gubernur Ida Bagus Oka diganti oleh mantan sekretaris provinsi I Dewa Made Beratha. Ia bukan politikus yang berorientasi pada pembaharuan, tetapi seorang birokrat Golkar dan diplomat yang gesit, yang berhasil mengakomodasi mayoritas PDI-P dalam parlemen provinsi setelah pemilu 1999. Parlemen provinsi dan kabupaten dikendalikan oleh PDI-P, dan kontras dengan daerah-daerah lain di Indonesia tempat para birokrat Golkar yang berpengalaman berhasil bertahan hidup, di sebagian besar kabupaten para pemimpin PDI-P tampil ke pucuk kekuasaan.

Terlepas dari pergeseran dari Golkar ke PDI-P, kedudukan kaum bangsawan dalam pemerintahan juga berubah. Sebelum tahun 2000 mayoritas bupati di Bali masih menjadi bagian dari kaum bangsawan, tetapi mulai tahun 2004 orang-orang biasa unggul.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> *Bali Post* 21-10-1999, 23-10-1999; Couteau 2002:243-5. Serangan-serangan itu bukanlah ekspresi spontan kemarahan rakyat. Truk-truk yang tidak jelas identitasnya dan yang datang dari Jawa meninggalkan jejak kerusakan di utara Bali, sementara di Denpasar 'orang-orang tak dikenal' memimpin huru hara, yang segera berlalu setelah Megawati terpilih sebagai wakil presiden pada 21 Oktober.

<sup>9</sup> Pada tahun 1970 enam bupati berasal dari kaum bangsawan dan dua dari kalangan kebanyakan; pada tahun 1990 perbandingannya menjadi 5:3 dan pada tahun 2004 menjadi 3:6. Perkembangan ini tidak hanya terjadi di Bali. Michael Malley (1999) telah menunjukkan bahwa di tempat lain di Indonesia Golkar mulai semakin mengandalkan kader-kader regionalnya sendiri.

Merosotnya kekuasaan bangsawan dipertegas dengan kekalahan garis kerajaan Bali yang paling terkenal dalam pemilu di Klungkung pada tahun 2003. Bupati-bupati sebelumnya berasal dari keluarga raja Klungkung dan memelihara hubungan erat dengan Golkar, tetapi kali ini keluarga kerajaan dikalahkan oleh seorang anggota rakyat kebanyakan yang mewakili politikus tipe baru. I Wayan Candra adalah seorang wiraswasta independen yang sukses, yang tidak hanya didukung oleh akar rumput PDI-P tetapi juga oleh berbagai kelompok Pasek, organisasi-organisasi kekerabatan nonbangsawan yang besar. Ia mengobarkan sentimen anti-Golkar dan antibangsawan serta menghentikan dominasi dinasti tertua Bali dalam pemerintahan (*Bali Post* Agustus, September, November 2003; *Jawa Pos* 24-11-2003).

Jatuhnya Golkar dibarengi dengan kemerosotan kekuasaan bangsawan secara umum. Sejauh mana Golkar terlibat dengan kaum bangsawan tercermin dalam komposisi parlemen provinsi. Khususnya pada pertengahan 1980-an hegemoni Golkar berbarengan dengan dominasi bangsawan yang kuat. Tetapi pada tahun 1990-an terjadi suatu pergeseran bertahap ketika wakil-wakil dari rakyat kebanyakan ganti unggul. Tampaknya seakan-akan Golkar merasa tidak perlu lagi mengandalkan bangsawan. Sebagai gantinya, partai itu berusaha membesarkan kader-kader birokratisnya sendiri, yang kebanyakan berasal dari kalangan orang biasa.<sup>10</sup> Pada tahun 2004 elit penguasa Orde Baru telah digantikan oleh bupati-bupati dari sebuah kelompok baru: empat di antaranya wiraswasta, dua politikus, satu dokter gigi, satu mempunyai latar belakang campuran dalam pendidikan dan seni bela diri, dan hanya dua yang mempunyai latar belakang bangsawan.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Komposisi DPRD Bali:

	Non-Bali	Bangsawan	Rakyat Biasa
1982-87	10	22	8
1987-92	9	21	15
1997-99	8	12	25
1999-04	4	16	35

<sup>11</sup> Pada tahun 1980 empat bupati berasal dari militer, dua dari kepolisian, dan dua dari birokrasi.



*Perubahan hubungan kasta dan pembaharuan religius*

Leo Howe (2001) telah menunjukkan bahwa di zaman prakolonial pendeta-pendeta Brahmana dan para bangsawan penguasa terlibat dalam hubungan yang ambigu. Di bawah pemerintahan kolonial Belanda hierarki kasta diperkuat, tetapi dinasti-dinasti kerajaan kehilangan sebagian besar dari kekuasaan mereka, sementara status superior para Brahmana dipertegas. Negara-negara kuat yang mendapatkan tekanan dari luar cenderung memperkuat hierarki kasta dan khususnya kedudukan para pendeta Brahmana, sementara periode-periode negara lemah (1945-1966 dan 1998-) berbarengan dengan kemunculan kecenderungan-kecenderungan egaliter di Bali.

Sejak pertengahan 1920-an muncul kelompok intelektual dari kalangan orang biasa, yang menganjurkan sebuah sistem status yang didasarkan pada pencapaian dan keutamaan, telah menantang elit kolonial aristokratik yang menegaskan bahwa budaya Bali didasarkan pada hierarki kasta. Sementara kedua kelompok itu berusaha mencapai modernitas, wakil-wakil dari aristokrasi menekankan ciri khas Bali dari agama mereka, yang berakar pada adat dan hierarki kasta, sementara lawan-lawan mereka menunjuk pada sifat universal dari Hinduisme modernis, yang sifatnya lebih egaliter (Picard 1999; Ramstedt 2002, 2004). Di sepanjang garis-garis inilah hierarki digugat atau dibela selama 80 tahun kemudian.

Pada tahun 1958 Hinduisme Bali diakui sebagai salah satu agama nasional di Indonesia. Bali harus membuktikan bahwa, jika kepercayaan mereka adalah sebuah agama, maka kepercayaan itu mempunyai satu dewa, nabi-nabi, sebuah kitab suci, dan sebuah doa harian. Kriteria eksternal yang berasal dari Islam dan Kristen itu mulai menentukan parameter-parameter agama di Bali, dan sumber-sumber inspirasi eksternal membantu melembagakan Hinduisme di Bali ketika para intelektual muda Bali mengunjungi India, tempat mereka diilhami oleh gagasan-gagasan Hindu modernis baru (Bakker 1993). Ide-ide modernis menyebabkan suatu pergeseran bertahap dari ritualisme ke skripturalisme, dari sihir ke etika, dan dari pengalaman agama kolektif ke individual (Howe 2001:148). Penekanan pada keutamaan pribadi dan doa-doa harian individual memfasilitasi ide-ide yang lebih egaliter ketika pencapaian, dan bukan kelahiran, menentukan posisi seseorang, sementara kasta bisa dipisahkan dari agama.

Perkembangan bertahap dari ide-ide baru itu semakin dirintangi oleh struktur-struktur birokratis yang kaku dari organisasi semi-pemerintah, Parisada Hindu Dharma. Pada tahun 1986 Parisada diganti namanya menjadi Parisada Hindu Dharma Indonesia ketika ia menjadi organisasi nasional dengan tugas mendukung Indonesianisasi Hinduisme. Birokratisasi organisasi yang terus berlanjut maupun orientasinya ke arah komunitas-komunitas Hindu di luar Bali memfasilitasi bangkitnya kaum orang biasa (orang Jaba) dalam jajaran Parisada. Persis seperti Golkar, Parisada menawarkan pada orang-orang biasa kemungkinan menantang dominasi bangsawan. Ini semakin dipertegas ketika markas besar nasional Parisada pindah ke Jakarta pada tahun 1996.

Kebangkitan orang-orang biasa dalam Parisada memperkuat pengaruh kelompok orang biasa yang diorganisasi dalam organisasi-organisasi semu berbasis klan. Yang diutamakan dalam agenda kelompok-kelompok orang biasa ini, atau warga, adalah pengakuan pendeta-pendeta mereka sendiri setingkat dengan pendeta-pendeta Brahmana, atau *pedanda*.

Pada tahun 1999 reformasi di Bali mengambil bentuk konflik kasta dan difokuskan pada ritual-ritual penyucian terbesar di seantero pulau, yang disebut Panca Wali Krama, yang akan mencapai klimaknya di pura terbesar Bali, Besakih (I Gede Pitana 1999, 2001). Sebuah aliansi besar antara kelompok-kelompok orang biasa yang menuntut pendeta-pendeta warga bertindak di tingkat yang sama dengan *pedanda* Brahmana menimbulkan perdebatan-perdebatan sengit secara terbuka dan intrik-intrik birokratis yang kompleks. Yang saling berhadapan adalah para bangsawan konservatif yang didukung oleh Golkar dan para pemimpin Parisada, dengan para intelektual yang berorientasi pembaharuan plus organisasi-organisasi warga yang mengancam akan memboikot ritual di Besakih.

Tak lama kemudian konflik kasta muncul dalam Parisada Hindu Dharma Indonesia. Sejak awal 1990-an Parisada telah kehilangan banyak subsidi pemerintah karena Presiden Suharto mulai mendukung organisasi intelektual Muslim yang baru saja dibentuk, ICMI (Ramstedt 2002:160-1). Sementara itu perantau Muslim yang jumlahnya semakin membesar menegaskan 'kebangkitan Islam' di Bali. Terancam oleh serbuan perantau Muslim maupun investor berbasis Jakarta, dan yakin akan perlunya revitalisasi budaya Bali, para intelektual Bali mengkritik Parisada karena miskin inspirasi dan karena ketidakmampuannya untuk melindungi

komunitas Hindu. Setelah dibuat goyah oleh menyusutnya perlindungan pemerintah dan oleh kritik dari luar, para pemegang kekuasaan aristokratik dan birokratik di Parisada telah menjadi rapuh.

Dalam kongres Parisada pada tahun 1996 di Surakarta, dilontarkanlah kritik yang menyangkut kemiskinan intelektual organisasi itu dan penekanannya pada prosedur-prosedur birokratik. Tetapi usaha-usaha untuk memisahkan kebijaksanaan Parisada dari kepentingan-kepentingan Golkar dan untuk meningkatkan jumlah warga dalam dewan organisasi itu gagal total (I G. Ngurah Bagus 2004). Meskipun begitu, dalam kongres berikutnya di Sanur pada bulan September 2001 oposisi berhasil meruntuhkan hegemoni Brahmana dalam Parisada. Sebuah dewan penasihat yang baru dipilih, yang didominasi oleh orang-orang biasa dan pendeta-pendeta warga.

Sementara ide-ide Hindu modernis berhasil memperoleh pijakan dalam Parisada nasional, sebuah kelompok bangsawan konservatif yang kuat di Bali membelot dan tetap loyal pada konsep-konsep kuno tentang hierarki. Ketika para pembelot itu menoleh mematuhi keputusan-keputusan dewan nasional yang baru, Parisada di Bali terpecah menjadi dua faksi, yaitu yang disebut Parisada Campuan dan Parisada Besakih. Ketegangan meruncing ketika pada bulan November 2001 oposisi bangsawan merencanakan untuk menyelenggarakan konvensi sendiri dan para pendukung Parisada nasional berusaha mencegahnya dan menyerang rumah Gubernur Bali untuk memaksanya memihak mereka. Gubernur berusaha tetap netral, tetapi banyak orang curiga ia bersimpati pada Parisada Campuan yang konservatif itu. Sementara Parisada Besakih mengkritik sifat feodal dari perbedaan-perbedaan kasta, kelompok Campuan mengkritik "kebijaksanaan Indianisasi" dari para modernis Parisada Besakih, yang di mata mereka berniat menghapus budaya Bali.

Parisada Campuan yang membelot itu masih bisa mengandalkan dukungan rakyat yang cukup besar, karena ketuanya, Ida Pedanda Made Gunung, adalah tokoh publik yang sangat populer, yang mempunyai acara bincang harian yang sangat berpengaruh di Bali TV. Selain itu, banyak orang biasa enggan melepaskan hubungan mereka yang sudah terjalin lama dengan para pendeta Brahmana, yang bisa mendatangkan penyakit dan bencana-bencana lain.

Hubungan-hubungan hierarkis mengalami perubahan lumayan besar selama dekade-dekade terakhir ini dan perubahan-perubahan semakin pesat sejak tahun

1998, ketika konflik-konflik kasta menjadi inti dari reformasi di Bali. Konsep-konsep eksternal yang berlainan dan yang diperkenalkan di awal abad ke-20 di Bali itu telah mengarah pada perubahan-perubahan fundamental dalam bagaimana kebudayaan, agama, dan adat direpresentasikan sebagai kategori-kategori yang terpisah. Dalam penggunaan bahasa dan dalam praktik-praktik ritual, ada kecenderungan ke arah egalitarianisme. Pada saat yang sama ada peningkatan dalam aktivitas-aktivitas ritual. Ide-ide religius modernis menyerukan ritual-ritual yang bersahaja, yang memungkinkan lebih banyak orang untuk berpartisipasi, khususnya sejak angkutan umum memungkinkan mereka mengunjungi praktis setiap pura di seluruh Bali. Akibatnya, Bali telah menjadi semakin Hindu melebihi yang sudah-sudah, sementara agama tidak lagi secara eksklusif dibingkai dalam hierarki kasta.

### *Fragmentasi administratif*

Provinsi Bali yang relatif kecil – dengan administrasi provinsialnya, delapan kabupaten, dan satu kotamadya – agak kelebihan pemerintahan. Sejak desentralisasi mentransfer dana-dana dan tugas-tugas administratif ke tingkat kabupaten, kabupaten seringkali disebut “kerajaan kecil” yang pemimpinnya lebih suka mengabaikan kapasitas-kapasitas koordinasi dari pemerintah provinsi. Pejabat-pejabat di tingkat provinsi mengeluh mereka mempunyai keahlian lebih besar dalam berbagai masalah, tetapi tidak lagi dimintai konsultasi karena administrasi-administrasi kabupaten yang tidak berpengalaman menjalankan kebijakan-kebijakan mereka sendiri. Bupati-bupati seringkali mengirim anggota-anggota staf peringkat bawah ke rapat-rapat yang diselenggarakan oleh gubernur mengenai masalah-masalah kepentingan bersama ketika ia berniat menyetujui sesuatu pendekatan yang terkoordinir. Akibatnya, masalah-masalah yang mendesak menyangkut irigasi, pasokan air minum, dan pembangunan yang berimbang dalam turisme tetap tidak terpecahkan.<sup>12</sup>

Salah satu masalah kunci dalam hubungan antara kabupaten-kabupaten menyangkut distribusi yang lebih adil terhadap dana-dana administratif dan pajak-

---

<sup>12</sup> Meskipun dari waktu ke waktu dilakukan usaha untuk mengagendakan masalah otonomi khusus bagi provinsi, diskusi-diskusi tidak pernah membuahkan keputusan-keputusan politis yang konkret; *Kompas* 8-2-2000, 22-11-2004, 13-1-2005.

pajak lokal. Besarnya uang dari pusat (Dana Alokasi Umum) di kebanyakan kabupaten merupakan bagian terbesar dari pemasukan daerah. Pada tahun 2002 DAU mencakup sekitar dua pertiga dari pendapatan total pemerintah Bali, dan dua pertiga dari DAU itu dibelanjakan untuk gaji.<sup>13</sup> Pendapatan keseluruhan meningkat, tetapi pengeluaran juga meningkat. Jika tahun 2001 masih menunjukkan surplus, surplus ini menguap di tahun-tahun berikutnya akibat serangan 11 September, SARS, Perang Irak, dan Bom Bali.

Di tingkat kabupaten perbedaan besar ditampilkan oleh jumlah pajak-pajak lokal. Delapan puluh persen dari apa yang disebut Pendapatan Asli Daerah berasal dari pajak hotel dan restoran (PHR).<sup>14</sup> Sudah sejak Orde Baru kabupaten-kabupaten kaya seperti Badung, Denpasar, dan di tingkat yang lebih rendah Gianyar, menghasilkan banyak uang, sementara kabupaten-kabupaten miskin seperti Jembrana dan Karangasem dalam hal ini pendapatannya nyaris nol. Meskipun beberapa penyesuaian telah dilakukan untuk meredistribusikan PHR dari pusat-pusat turis yang melimpah ke daerah-daerah yang kurang makmur, kesenjangan-kesenjangan besar dalam kekayaan terus terjadi dan tak ada perubahan struktural yang dilakukan sesudah desentralisasi.<sup>15</sup>

Otonomi daerah memperkuat kembali kecenderungan di antara kabupaten-kabupaten untuk memberikan prioritas pada kepentingan-kepentingan mereka sendiri, yang mengakibatkan kesenjangan-kesenjangan lebar dalam kekayaan antara daerah-daerah tidak kunjung berkurang. Pada saat yang sama ada distribusi dana-dana yang tidak merata antara sektor-sektor pemerintah. Sebagaimana di tempat lain di Indonesia, banyak dana masuk ke kantor-kantor pemerintah yang bergengsi, sementara, misalnya, sektor pendidikan kebanyakan diabaikan (*Bali Post* 13-8-2003, 4-9-2003). Setelah desentralisasi anggaran kabupaten tidak hanya

---

<sup>13</sup> Pada tahun 2002 Bali menerima Rp 1,539 miliar DAU dari Jakarta; pendapatan total adalah Rp 2,362 miliar, dan Rp 1,145 dibelanjakan untuk gaji.

<sup>14</sup> Pada tahun 2001 PAD di Bali total mencapai Rp 563 miliar, Rp 420 miliar di antaranya berasal dari PHR.

<sup>15</sup> Sejak tahun 1970-an Badung diwajibkan membayarkan 30% dari PHR-nya dan Denpasar 10% ke kabupaten-kabupaten lain (Picard 2003; *Kompas* 12-3-2001). Pada tahun 2002 parlemen Kabupaten Badung ingin memperkecil kontribusinya pada kabupaten-kabupaten lain dari 30% menjadi 15% dari PHR. Gubernur Made Beratha membutuhkan semua kemampuan diplomatisnya untuk mencapai sebuah kompromi. Pada bulan Juli 2003 disepakati bahwa Badung akan membayar 22% dan Denpasar 10% dari PHR mereka kepada kabupaten-kabupaten lain, tetapi tidak pada Gianyar dan provinsinya.

menunjukkan kesenjangan kekayaan antara kabupaten-kabupaten tetap seperti adanya, tetapi juga bahwa Bali secara finansial tetap sangat tergantung pada Jakarta.

*Otonomi yang terfragmentasi: dari desa dinas ke desa pakraman*

Desentralisasi di Bali tidak terbatas di tingkat kabupaten, tetapi juga mempengaruhi desa. Pemerintahan kolonial Belanda pada tahun 1930-an memperkenalkan perbedaan antara pemerintahan dinas dan pemerintahan adat di tingkat desa. Konstruksi itu dimaksudkan untuk memelihara agama dan kebudayaan (adat) Bali dalam sebuah negara otentik, sementara administrasi modern akan menciptakan suatu lapisan tipis modernitas yang hanya menyentuh Bali secara superfisial. Pernisahan adat-dinas ini kelak bertahan hidup sampai jauh memasuki era Orde Baru, ketika negara melakukan penetrasi lebih dalam ke masalah-masalah desa dan desa adat semakin ditundukkan pada desa dinas. Berbagai regulasi pemerintah menyatakan bahwa adat hanyalah instrumen dalam melaksanakan pembangunan dan membutuhkan bimbingan serta supervisi negara.<sup>16</sup> Meskipun begitu, adat tetap menjadi bidang yang dipergunjingkan dan pada beberapa kesempatan menjadi benteng resistansi untuk menentang intervensi pemerintah yang tidak dikehendaki.

Reformasi dan UU No. 22/1999 mengenai desentralisasi membuka jalan bagi revisi terhadap hubungan antara wilayah dinas dan adat.<sup>17</sup> Dalam domain adatlah perubahan-perubahan fundamental akan terjadi.

Pada tahun 2001 pemerintah Provinsi Bali mengeluarkan sebuah peraturan mengenai peranan desa adat (Perda No. 3/2001). Peraturan itu dalam banyak hal mencerminkan keprihatinan orang-orang Bali kelas menengah perkotaan yang percaya bahwa kebudayaan Bali harus dilindungi dari sifat-sifat jahat globalisasi. Karena kebudayaan Bali di mata mereka berakar di desa, dan desa didasarkan pada adat, maka adat dianggap sebagai batu pondasi kebudayaan Bali. Untuk

---

<sup>16</sup> Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 11/1984; Perda No. 6/1986 dan No. 12/1988.]

<sup>17</sup> Dalam administrasi desa, dewan penasihat (LKMD) diganti dengan sebuah dewan perwakilan (Dewan Perwakilan Desa) dengan wakil-wakil dari setiap pedusunan atau *banjar* yang akan mengendalikan kepala desa. Meskipun begitu, dalam UU No. 32/2004, yang menggantikan UU No. 22/1999, provisi-provisi yang menyangkut perwakilan desa baru yang demokratis itu telah dihapus.

menegaskan otentisitas dan otonomi desa tradisional, kata adat yang dianggap terlalu kolonial itu diganti dengan istilah *pakraman*, yang diambil dari kitab-kitab kuno.<sup>18</sup>

Perda No. 3/2001 memberi desa *pakraman* otoritas penuh untuk mengurus masalah-masalah internalnya dan membuat dewan tetua desa menjadi otoritas tertinggi. Desa *pakraman* mempunyai wewenang atas tanah desa, yang tidak boleh dijual dan tunduk pada perpajakan pemerintah. Untuk menunjukkan otonomi yang baru saja mereka peroleh, beberapa desa *pakraman* menuntut dari pemerintah provinsi bagian keuntungan lebih besar dari obyek-obyek turis seperti pura-pura, yang berlokasi di dalam batas-batas desa mereka. Desa-desa lain bahkan menuntut uang dari hotel-hotel di dekatnya karena tamu-tamu hotel menikmati pemandangan desa otentik.<sup>19</sup>

Sementara di bawah Orde Baru desa dinas menjadi saluran utama dana pemerintah ke dalam desa, setelah desentralisasi pemerintah provinsi dan kabupaten di Bali lebih suka mensubsidi desa *pakraman*. Pada bulan Juni 2001 pemerintah provinsi mengumumkan bahwa ia akan menyumbangkan uang Rp 10 juta pada setiap desa *pakraman* dan sepeda motor Honda Supra bebas pajak untuk kepala desa. Menurut pengumuman itu, adat lokal harus diperkuat karena “Bali sedang sakit parah”.<sup>20</sup> Pemerintah kabupaten juga memutuskan untuk mendukung desa *pakraman*. Tergantung pada kekayaan kabupaten, desa-desa di Kabupaten Karangasem di timur hanya menerima Rp 5 juta per tahun pada tahun 2002, sementara desa-desa di daerah Badung yang kaya turis masing-masing diberi Rp 100 juta.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Kata krama mengacu pada praktik adat maupun dewan tetua desa (C. Warren 2004; *Sarud* 36, 2003). Berbeda dari situasi di Sumatera Barat di mana nagari telah menggantikan desa Orde Baru, di Bali desa dinas belum menghilang. Ia masih memberikan layanan-layanan dasar seperti mengeluarkan kartu tanda penduduk dan sebagainya.

<sup>19</sup> *Bali Post* 20-3-2002; C. Warren 2004. Peraturan baru juga memperkuat kembali kemungkinan-kemungkinan bagi desa *pakraman* untuk memberikan kredit, mendirikan usaha-usaha lokal dan menarik investor.

<sup>20</sup> *Radar Bali* 7-6-2001. Pada tahun 2003 dan 2004 desa-desa menerima Rp 20 dan Rp 25 juta (*Bali Post* 25-3-2004).

<sup>21</sup> UU No. 34/1999 menetapkan bahwa 10% dari Pajak Hotel dan Restoran harus didistribusikan di antara desa-desa. Di Bali desa *pakraman* menerima dana-dana ini. Akibat efek-efek ‘Bom Bali’, pendapatan dari turisme anjlok dan pada tahun 2003 desa-desa di Badung hanya menerima Rp 50 juta.

Secara resmi Perda No. 3/2001 sudah berlaku sejak Maret 2002, tetapi implementasi praktisnya tetap tidak merata (C. Warren 2004). Banyak orang Bali mensyukuri arus dana baru itu, yang mendukung perbaikan pura dan aktivitas-aktivitas ritual masyarakat. Tetapi perda itu juga dikritik karena didasarkan pada ide-ide kolonial Belanda mengenai sifat otonom dan republik dari desa Bali sementara mencerminkan keinginan romantis akan otentisitas kultural.<sup>22</sup>

### *Penciptaan polisi tradisional*

Otonomi desa yang baru itu dibarengi dengan pembentukan pasukan polisi tradisional baru di tingkat lokal, yang disebut *pecalang*. Sudah sejak tahun 1996 dan 1997 polisi desa di Sanur dan Kuta aktif di bawah nama ini. Meskipun begitu, tempat pasukan polisi itu betul-betul diluncurkan bukanlah desa tradisional, melainkan kongres pembentukan PDI-P di Sanur pada bulan Oktober 1998 (*Sarad* 31, 2002; *Suara Merdeka* 10-7-1997; ICG 2003c). Angkatan bersenjata hadir dengan kekuatan lebih dari 3000 personil, tetapi ada kecurigaan yang tersebar luas bahwa mereka pro-Golkar dan mungkin justru akan mencetuskan huru-hara, bukannya menjaga ketertiban. PDI-P sudah mengorganisir pasukan keamanannya sendiri yang terdiri dari 1.200 anggota. Kabar burung mengatakan bahwa ketika ketegangan tengah memuncak, satu orang yang berpakaian adat berhasil menghentikan kerumunan massa yang nyaris *trance* dan berhasil membujuk mereka untuk duduk. Kongres PDI-P berlangsung dengan tertib dan konon sebuah pasukan yang tak terlihat (*niskala*) telah bekerja di sana. Sejak itu milisia yang mengenakan pakaian tradisional bertindak sebagai pasukan keamanan dalam pertemuan-pertemuan besar lainnya, sementara di seluruh Bali desa-desa mendirikan kelompok-kelompok *pecalang* mereka sendiri. Pada bulan Juni 2000 departemen kebudayaan provinsi menyelenggarakan sebuah seminar mengenai hal itu dalam usahanya untuk menciptakan sesuatu keseragaman, dan pada tahun

---

<sup>22</sup> I Gde Parimartha 2003. Sebuah kritik lain mempermasalahkan status perantau. Dicerahi oleh ide-ide modernis yang sama, yang memisahkan kasta dari agama, Perda No. 3/2001 memisahkan ruang interaksi religius dari sosial di desa. Dengan demikian perantau hanya diharapkan untuk menjalankan tugas-tugas sosial, yang relatif ringan dibandingkan dengan arus kewajiban-kewajiban keagamaan yang tiada henti itu (*Sarad* 39, 2003; *Bali Post* 27-5-2004).



2002 sebuah booklet diterbitkan dengan bekerja sama dengan Parisada, di mana tugas-tugas, fungsi-fungsi, dan seragam *pecalang* dijelaskan (Nyoman Widnyari dan I Ketut Widia 2002). Dalam waktu kurang dari empat tahun sebuah momen kharisma telah ditransformasikan ke dalam institusi baru berbasis desa yang ada di seluruh pulau itu.<sup>23</sup>

Perda No. 3/2001 mengakui *pecalang* sebagai satuan tugas keamanan tradisional, khususnya untuk keperluan adat dan keagamaan. Seragam mereka terdiri dari sebuah destar, sekuntum bunga di balik satu telinga, sebuah *t-shirt* dengan *pecalang* dan nama desa ditulis cetak di atasnya, sebuah jaket safari tanpa lengan, sebuah *kampung* kotak-kotak hitam-putih di atas sarung, dan sebilah keris yang telah diberkati di pura, plus sebuah *handphone*, sementara tato tidak diperbolehkan. Dengan pakaian seperti itu, mereka diharapkan akan mewakili otoritas tradisional, yang harus dilihat sebagai berbeda dari praktik-praktik korup satuan polisi yang berasal dari luar dan seringkali absen itu.

Meskipun beberapa *pecalang* bertindak sebagai pengawal yang bergaji tinggi dan diberi perlengkapan bagus, sementara yang lain terlibat dalam aktivitas-aktivitas kriminal, di kebanyakan desa polisi desa baru itu memainkan peranan yang bersahaja. Manifestasi dari otoritas mereka yang paling menonjol – dan seringkali agak menjengkelkan – adalah ketika mereka memblokir seluruh jalan dan mengalihkan lalu lintas selama upacara-upacara pura dan ritual-ritual lain, tempat mereka menggunakan tanda-tanda lalu lintas dengan sponsor komersial.

### *Gunung berapi sosial*

Desentralisasi yang berjangkauan jauh, otonomi desa, dan pembentukan polisi desa meningkatkan konflik-konflik yang diwarnai kekerasan di dalam dan di antara desa-desa. Sejak otonomi daerah digelindingkan, kekuasaan koordinasi di tingkat provinsi dan otoritas pemerintah sebagai koordinator telah melemah. Akibatnya, institusi-institusi administratif tidak lagi mampu mengelola banyak konflik lokal – yang kadang-kadang sampai berlarut-larut. Dengan sebutan “kasus adat” – yang

---

<sup>23</sup> Di masa lalu *pecalang* tidak menjadi bagian dari lingkup desa. Pada abad ke-19 di Mengwi mereka adalah agen-agen atau mata-mata yang bertindak untuk kepentingan keluarga kerajaan (Schulte Nordholt 1996:150).

dipandang sebagai bentuk kekerasan yang legitim – pertikaian tanah dan perbatasan maupun konflik-konflik yang menyangkut kasta dan klaim status di desa-desa mudah meledak menjadi tindak kekerasan besar-besaran, yang seringkali dilakukan oleh kelompok-kelompok remaja pengangguran. Majalah Bali *Sarad* memperkirakan bahwa antara tahun 1997 dan 2003 hampir setiap bulan ‘kasus adat’ mencetuskan tindak kekerasan massal (*Sarad* 44, 2003). Tampaknya seakan-akan desa-desa tidak lagi menunjukkan toleransi cukup besar terhadap perilaku menyimpang, sementara implementasi sanksi-sanksi sosial menjadi semakin diwarnai kekerasan.

Akibat kombinasi pertumbuhan penduduk dan meroketnya harga-harga pasar untuk tanah, klaim-klaim yang saling bertentangan mudah mencetuskan konfrontasi dengan kekerasan. Menurut hukum Indonesia, desa bukanlah lembaga hukum, tetapi menurut adat lokal, desa-desa memang memiliki tanah. Dalam banyak pertikaian, pihak-pihak yang berselisih mengacu pada entah hukum nasional atau adat lokal untuk melegitimasi klaim mereka (*Sarad* 49, 2004). Terlepas dari pertikaian-pertikaian tanah dalam desa, ada juga konfrontasi yang semakin meningkat antara desa dengan desa yang melibatkan klaim-klaim atas tanah dan batas-batas yang dipertikaikan.

Meskipun banyak kasus adat mempunyai latar belakang ekonomis, kasus-kasus yang lain berakar pada konflik-konflik kasta atau persaingan-persaingan dengan sejarah panjang antara desa-desa, yang cenderung membuahkan dinamika mereka sendiri. Biasanya konflik kasta di desa-desa muncul ke permukaan ketika orang-orang desa memboikot atau bahkan mencegah kremasi para bangsawan yang mengabaikan aturan-aturan adat lokal.

Konflik-konflik antardesa, dan antara *banjar-banjar* (dusun) dalam desa yang sama, semakin diperkuat oleh antagonisme politis. Di sebagian besar kasus, para administrator pemerintah dan polisi agak tidak berdaya. Sementara itu, pemerintah sendiri juga menjadi target kemarahan rakyat. Dalam beberapa contoh kantor-kantor polisi menjadi target utama ketidakpuasan rakyat di tingkat lokal. Secara keseluruhan, daftar konflik yang sangat panjang juga menunjukkan bahwa *pecalang* yang baru saja diciptakan itu tidak mampu mencegah tindak kekerasan yang pecah secara teratur di tingkat lokal.

## Sweeping

Karena adat dipandang sebagai sokoguru kebudayaan Bali dan benteng terakhir melawan sifat-sifat jahat globalisasi, maka adalah nalar jika *pecalang* dipandang sebagai pelindung kebudayaan ini. Degung Santikarma (2001a) menyatakan bahwa di bawah Orde Baru kebudayaan dikonseptualkan dari kacamata materi. Sebagai sebuah komoditi, kebudayaan bisa direproduksi dan dijual, tetapi ia juga bisa dicuri, sebagaimana dibuktikan oleh serangkaian pencurian di pura-pura di pertengahan 1990-an, yang dikatakan bahwa itu adalah ciri orang Jawa. Dengan demikian *pecalang* tidak hanya bertugas melindungi desa mereka dari narkoba dan sebagainya, tetapi juga menjaga agar wilayah mereka bebas dari orang-orang tak dikenal yang mencurigakan.

Di akhir tahun 1990-an arus perantau yang mencari pekerjaan mendadak mulai meningkat, sementara konflik-konflik dan krisis-krisis memaksa orang-orang dari Indonesia Timur dan Jawa pergi ke Bali. Kebanyakan perantau berkonsentrasi di Bali Selatan, tempat mereka mencoba peruntungan mereka di sektor turis. Sensus tahun 2000 mengungkapkan ada 250.000 perantau Jawa dan Madura di Bali, dari populasi total Bali yang mencapai 3,1 juta jiwa.<sup>24</sup> Terlepas dari sekelompok kecil wiraswasta yang cukup makmur, mayoritas perantau itu menyediakan tenaga kerja murah di sektor pembangunan dan pertanian, produksi furnitur dan tekstil, serta di hotel-hotel dan restoran-restoran.<sup>25</sup>

Perantau Muslim belakangan menjadi polusi sosial, yang mengancam kebudayaan Bali. Perasaan ini dirangkum oleh Wakil Walikota Denpasar pada bulan April 2002:

Sebagian besar dari orang-orang itu pengangguran, mereka menimbulkan masalah. Mereka itu penjahat. Ada masalah-masalah dengan perumahan dan kemacetan lalu lintas menjadi lebih parah. Orang-orang itu memproduksi banyak sampah; mereka menciptakan daerah-daerah kumuh. (*South China Morning Post* 3-4-2002)

---

<sup>24</sup> *Penduduk Indonesia* 2001, Seri I.2.2: 10.9, 11.1.

<sup>25</sup> ICG 2003c:8; *Bali Post* 3-1-03. Pekerja bangunan dari Lombok memperoleh Rp 25.000 per hari, sementara orang Bali dibayar Rp 50.000.

Meskipun serangan teroris pada 12 Oktober 2002 tidak menimbulkan tindak pembersihan secara kekerasan terhadap orang-orang Muslim, populasi imigran Bali mengalami represi fisik dan administratif. Para perantau yang kembali dari Jawa setelah bulan puasa di-*screening* dan diintimidasi oleh gabungan satuan polisi biasa, polisi administratif, dan *pecalang* lokal. Satuan-satuan itu juga melakukan razia secara teratur di Denpasar dan tempat-tempat lain di Bali Selatan untuk mencari perantau ilegal. Khususnya di lingkungan administratif, pemerintah Kotamadya Denpasar mengambil langkah-langkah tegas untuk mengurangi jumlah perantau dengan menerapkan *shock therapy*. Untuk mendapatkan Kartu Identitas Penduduk Pendaang (KIPP), para perantau itu harus menunjukkan surat-surat dari desa kelahiran dan majikan serta induk semang mereka di Bali, sementara biaya resmi kartu itu meningkat menjadi Rp 400.000 per tahun, itu pun masih harus ditambah uang sogokan dalam jumlah yang sama (ICG 2003c; *Sarad* 34, 2003). Pada bulan Januari 2003 Gubernur Bali dan bupati-bupati mencapai kesepakatan untuk mengeluarkan aturan yang seragam, yaitu orang-orang nonBali harus membayar Rp 200.000 per tahun untuk izin tinggal mereka, dan perantau dari tempat-tempat lain di Bali hanya Rp 20.000 (*Bali Post* 11-2-2003).

Dalam sebuah pertemuan para kepala desa adat di Gianyar ada awal tahun 2004, emosi meningkat ketika membicarakan tuduhan pengambilalihan Bali oleh para perantau. Intelektual publik Prof. Luh Ketut Suryani tidak ragu-ragu untuk menggambarkan masa depan yang suram, ketika orang Bali Hindu mungkin akan menjadi minoritas di pulau mereka sendiri (*Taksu* Mei 2004). Banyak desa memasang tanda yang melarang “pemulung” memasuki wilayah desa mereka, dan *pecalang* digambarkan sebagai pasukan garda depan yang membela kebudayaan Bali (Nyoman Widnyani dan I Ketut Widia 2002).

Jawaban terhadap ancaman dekadensi Barat dan serbuan Muslim ditemukan dalam keintiman desa *pakraman*. Tetapi kebangkitan kembali desa *pakraman* dan adat beserta sikap-sikap etnisnya yang konservatif, eksklusif, dan terbias ke arah lelaki itu tidak selaras dengan tuntutan-tuntutan warga negara nasional dan demokrasi.<sup>26</sup> Selain itu, sulit untuk menentukan batas antara otoritas legal dan kekerasan yang dilegitimasi di satu pihak, dengan aktivitas-aktivitas kriminal di

---

<sup>26</sup> Lihat Connor dan Vickers 2003:177-9.

pihak lain dari kelompok-kelompok semi-resmi yang bertindak dalam bayangan institusi-institusi negara formal dan partai-partai politik.

### *Preman dan politik partai*

Terlepas dari konflik perantau dan etnis, aspek-aspek lain dari Indonesia juga mempenetrasi Bali. Kebangkitan PDI-P di Denpasar dan Karangasem dibarengi dengan pembentukan kelompok-kelompok persekutuan preman yang memberikan dukungan publik sebagai imbalan bagi perlindungan partai serta ruang gerak di lingkup kriminal. Genealogi gang terbesar di Denpasar bisa dilacak mundur sampai tahun 1970-an ketika Ngurah P., mantan pemimpin sebuah milisi PNI yang terlibat dalam pembunuhan 1965, mendirikan Armada Racun. Kelompok itu ingin melindungi Denpasar dari apa yang disebut Anak Sudirman, atau militer nonBali dari Kodam Udayana, yang berusaha mengendalikan pusat hiburan di Denpasar dan Kuta. Untuk mendapatkan proteksi dari otoritas yang lebih tinggi Armada belakangan bersekutu dengan Pemuda Pancasila yang pro-Golkar dan lebih mirip kelompok preman.

Menurut orang-orang yang berpengetahuan luas di Denpasar, ada hubungan langsung antara Armada Racun dengan Forum Peduli Denpasar (FPD), yang dibentuk dalam September 2002.<sup>27</sup> Sementara nama Armada Racun mencerminkan agresi, Forum Peduli Denpasar yang baru itu tampil dengan kedok sebuah LSM yang didandani wacana masyarakat madani. Didukung oleh para intelektual, politikus, seniman dan wiraswasta, FPD dalam visi dan misinya menyatakan bahwa organisasi itu bertujuan mendukung keamanan dan kesatuan budaya Denpasar dan bahwa ia akan menjalankan tugas itu dalam semangat Puputan Badung – perlawanan bunuh diri heroik dari Raja Badung dalam menentang Belanda pada September 1906. Pada pidato pembukaannya, ketua FPD, I Made Sutarna Minggu, menegaskan bahwa FPD menyerukan pendekatan *bottom-up* terhadap pembangunan, yang membuahkan kota bersih, dengan kemacetan lalu lintas yang berkurang, sementara orang-orang akan mematuhi hukum. Untuk memperkuat

---

<sup>27</sup> Lihat juga ICG 2003c:10.

kebudayaan daerah, ia berjanji akan memerangi narkoba dan perkawinan-perkawinan sekuler.<sup>28</sup>

Sejak awal FPD memelihara hubungan istimewa dengan Walikota Denpasar, Anak Agung Puspayoga, yang bertindak sebagai pelindung organisasi itu. Melalui Puspayoga FPD juga menjalin hubungan dengan PDI-P dan puri Satria, dinasti lama penguasa Denpasar. Sepintas lalu FPD memanasifasikan diri sebagai organisasi yang santun. Ia menawarkan bantuan pada para korban serangan bom di Legian pada Oktober 2002, mereka menerima penghargaan yang bergengsi dari kepala polisi nasional Dai Bachtiar dalam sebuah peristiwa besar di Hotel Borobudur di Jakarta. Meskipun begitu, FPD juga menampung aneka macam aktivitas ilegal, dari situ para anggota polisi, politikus, dan preman menarik keuntungan. Ia mempunyai basis di sektor transpor Denpasar dan mengendalikan daerah-daerah hiburan dan tempat-tempat judi. Ia juga menunjukkan wajah yang tidak ramah ketika terlibat dalam usaha melindungi kepentingan pelindung mereka, Walikota Puspayoga, ketika kelompok itu menyerang salah satu lawan politik sang walikota.<sup>29</sup> Ketika mengomentari insiden ini, seorang kolega dari Universitas Udayana mengeluh bahwa di hari-hari awal Reformasi ia sering diundang untuk berpartisipasi dalam diskusi-diskusi yang diselenggarakan oleh pak walikota, “tetapi sekarang Puspayoga rupanya mengandalkan preman untuk memecahkan masalah-masalahnya.”

### *Aturan partai yang berubah-ubah*

Saling terkaitnya kepentingan-kepentingan administratif, politik partai, dan aktivitas-aktivitas kriminal tidak hanya terjadi di Denpasar, tetapi juga di kota kecil Amlapura di Kabupaten Karangasem di timur. Di sini pengaruh politis dinasti lokal sudah lenyap sejak tahun 1980-an. Setelah satu periode bupati militer, seorang politikus PDI-P baru menjadi administrator baru pada tahun 1999. Ia mempunyai gelar sarjana dalam administrasi publik, tetapi yang lebih penting adalah jaringannya

---

<sup>28</sup> *Bali Post* 30-7-2002, 12-8-2002, 22-8-2002, 20-9-2002, 23-9-2002; dokumen-dokumen resmi pendirian Forum Peduli Denpasar 20-9-2002.

<sup>29</sup> *Bali Post* 28-7-2003; *Denpost* 26-7-2003, 27-7-2003, 28-7-2003, 29-8-2003, 5-9-2003, 6-9-2003; *Fajar Bali* 26-7-2003.

dengan lingkaran-lingkaran pencak silat yang dulu membantunya memenangkan pemilu. Persis seperti Walikota Denpasar, bupati baru Karangasem didukung oleh organisasi “masyarakat madani”, Dewan Perwakilan Massa (DPM). DPM dipimpin oleh Kari Subali, seorang jagoan dengan jenggot dan kumis besar, yang tampak betul-betul perkasa, yang bisa mengerahkan 200 sampai 300 orang untuk menegaskan kemauannya.

Sebagai pemain baru di arena politik di Bali, PDI-P mempunyai basis yang lemah dalam birokrasi pemerintahan, yang masih didominasi oleh jaringan-jaringan lama Golkar, dan partai itu tidak memiliki banyak pengalaman dalam mengendalikan proses-proses pembuatan keputusan di parlemen kabupaten. Dengan demikian, satuan-satuan pendukung seperti FPD dan DPM sangat membantu untuk mendukung kepentingan para administrator yang baru saja terpilih.

Terlepas dari perkawinan antara bos-bos partai dan preman, kebangkitan mendadak PDI-P ke pucuk kekuasaan dibarengi dengan konflik-konflik internal yang spektakuler. Di Kabupaten Jembrana dan Buleleng reformasi dan desentralisasi menyodorkan banyak kesempatan bagi para wiraswasta politik yang cerdik untuk meraih kekuasaan, sementara ketegangan-ketegangan antara markas-markas partai di Jakarta dan cabang-cabang daerah juga memainkan peranan penting.

Pada bulan Agustus 2000, seorang bupati baru terpilih di daerah Jembrana di Bali Barat. Dengan menguasai 17 dari 30 kursi, PDI-P mendominasi parlemen kabupaten, dan tampaknya partai itu sepenuhnya menguasai proses elektoral. Kandidat partai mendapatkan restu dari markas besar nasional dan diharapkan akan menang dengan mudah. Tetapi akibat salah perhitungan, ia tidak mampu memenuhi syarat perolehan suara 50% plus satu sehingga dibutuhkan pemilihan ronde kedua. Yang mencengangkan PDI-P, ia kemudian dikalahkan oleh orang luar, Dr. Gede Winasa, yang berhasil membeli –sebagaimana diyakini banyak orang – suara mayoritas anggota parlemen, termasuk sejumlah anggota PDI-P. Kemarahan dan frustrasi di antara kader-kader PDI-P menimbulkan serangan-serangan dengan kekerasan terhadap kantor partai Jembrana (dihancurkan) dan rumah ketua parlemen yang berasal dari PDI-P (dibakar).<sup>30</sup> Pada bulan Juli 2003

---

<sup>30</sup> Pelantikan resmi bupati baru itu terpaksa ditunda ketika massa pendukung PDI-P yang marah dari kandidat yang kalah mengacau upacara itu dan beberapa orang cedera dan seorang pria tewas. *Kompas* 15-8-2000; *Apakabar* 28-8-2000.

Gede Winasa juga berhasil – bertentangan dengan keinginan markas besar partai – dalam memperoleh kendali atas cabang regional PDI-P.<sup>31</sup> Terlepas dari keberhasilannya tampil ke pucuk kekuasaan yang banyak dirintangi itu, Gede Winasa berhasil mencapai hasil-hasil menakjubkan sebagai administrator. Meskipun Jembrana terkenal sebagai kabupaten miskin, ia berhasil meningkatkan anggaran lokal dan memberikan pendidikan gratis dan layanan-layanan kesehatan gratis seminggu, mingguan *Tempo* menjulukinya ‘bupati pemecah rekor’.<sup>32</sup>

Politik partai yang kurang stabil di Jembrana telah memfasilitasi munculnya orang kuat baru. Proses yang serupa tetapi kompleks terjadi di Kabupaten Buleleng di utara.<sup>33</sup> Di sini kedudukan Bupati I Ketut W. Sindu mendapatkan tekanan semakin besar setelah pemilu 1999.<sup>34</sup> Setelah pemilu 1999 PDI-P berhasil meraih mayoritas di parlemen kabupaten dan ruang gerak Sindu menjadi sangat terbatas. Ia terpaksa membuat kesepakatan-kesepakatan dengan ketua PDI-P, I Nyoman S. Duniaji, yang bintangnya melejit dengan cepat di Buleleng. Duniaji pernah menjadi kepala sekolah menengah dan pemilik sebuah biro perjalanan. Jika ayahnya dulu menjadi sekretaris PNI di era Sukarno di Buleleng, ia sendiri menjadi pendukung tegar Megawati ketika Megawati diusir dari PDI pada tahun 1996. Didukung oleh markas besar partai dan mewakili generasi baru para politikus yang berorientasi pada pembaharuan, Duniaji pada tahun 1999 terpilih sebagai ketua PDI-P cabang kabupaten di Buleleng. Pada tahun 2000 ia menjadi ketua parlemen Kabupaten Buleleng, sementara sahabat dekatnya, D.K. Astawa, menggantikannya sebagai ketua cabang partai.

Karier Duniaji tidak disenangi oleh seorang kader partai yang lebih tua, Wayan Dangin, yang kalah pemilihan untuk menduduki jabatan ketua partai dan juru bicara parlemen kabupaten. Dangin ingin balas dendam. Sementara itu kekuasaan Duniaji semakin meningkat. Sebagai ketua parlemen ia membuat kesepakatan-kesepakatan dengan Bupati Sindu, yang tergantung pada dukungannya. Ia

---

<sup>31</sup> *Denpost* 21-7-2003, 26-7-2003, 14-8-2003, 8-9-2003, 20-9-2003, 23-9-2003.

<sup>32</sup> *Tempo* 28-12-2004. Saya diberitahu bahwa Gede Winasa menjaga hubungan baik dengan sekelompok investor Jepang.

<sup>33</sup> Lihat Lay 2002, bab 3; Linda Savirani 2004, bab 4.

<sup>34</sup> Sindu adalah seorang administrator Golkar yang lama dan loyal, yang aktif dalam apa yang disebut kampanye Golkarisasi di Buleleng pada tahun 1970-an, yang mestinya menghapus dukungan akar rumput bagi sayap kiri PNI yang nasionalis itu. Pada tahun 1993 ia menjadi bupati dan kemudian menjabat untuk masa jabatan kedua.



mengorganisir lawatan-lawatan ke luar negeri dan mobil-mobil untuk sesama anggota parlemen dari PDI-P, dan mempengaruhi pembuatan keputusan-keputusan yang menyangkut proyek-proyek infrastruktur dan penunjukan pejabat-pejabat tingkat tinggi. Menjelang akhir 2001 ia merasa cukup kuat untuk memulai kampanye untuk menggantikan bupati Sindu. Ironisnya, Sindu sekarang didukung oleh Dangan, yang menentang ambisi-ambisi Duniaji. Tetapi tanpa hasil. Pada bulan Januari 2002 Bupati Sindu dipaksa turun tahta, dan langsung sesudah itu Duniaji memulai kampanye agar terpilih menjadi bupati berikutnya di Buleleng.

Karena Duniaji yakin betul ia akan memenangkan pemilu, ia mulai mengabaikan basis kekuatan lokalnya. Ia menolak teman politik dan sahabatnya, Astawa (ketua PDI-P lokal), sebagai pasangan calon, karena ia lebih menyukai kandidat yang memiliki pendidikan lebih tinggi. Sebenarnya Duniaji memandang rendah sebagian besar rekan-rekan PDI-P di Buleleng, dan menganggap mereka terbelakang dan tidak tahu apa-apa. Meskipun didukung oleh markas besar partai, Duniaji menghadapi risiko mengisolir dirinya sendiri.

Mendadak muncul seorang kandidat baru, Putu Bagiada, seorang pengusaha dengan latar belakang perbankan swasta di Jakarta. Bagiada disambut hangat oleh musuh-musuh Duniaji. Sebagai seorang pengusaha, Bagiada mempunyai dana besar untuk membiayai kampanyenya. Ketika parlemen kabupaten bersidang untuk memilih bupati baru, Duniaji memimpin sidang dalam kapasitasnya sebagai ketua parlemen. Ketika sadar bahwa ia akan kalah dalam pemilihan itu, ia berusaha menunda sidang di tengah-tengah prosedur pemungutan suara, tetapi ia gagal. Bagiada terpilih dengan merebut 27 dari 45 suara. Terguncang oleh kekalahan yang tak terduga itu, Duniaji mengerahkan para pendukungnya dan menggelar demonstrasi-demonstrasi menentang pemilu yang dituduh diwarnai penipuan itu. Meskipun begitu, pada awal Juli 2002 Bagiada secara resmi dilantik sebagai bupati, sementara Duniaji tetap sebagai ketua parlemen kabupaten yang relatif tanpa kekuasaan itu.

Akhirnya, aliansi antara kader-kader lama partai lokal dengan uang eksternal telah mengalahkan aliansi antara pemimpin partai yang congkak dengan markas besar partai di Jakarta. Markas besar partai sangat tidak senang dengan fakta bahwa ia telah kehilangan kendali atas cabang-cabang partai di Jembrana dan Buleleng. Bupati-bupati lain di Bali juga khawatir. Konsekuensi dari demokrasi

elektoral – yang dikobarkan oleh *money politics* – adalah bahwa PDI-P menghadapi proses-proses desentralisasi yang tak terkendali dalam tubuh organisasinya sendiri. Hal itu memberi orang-orang luar kesempatan untuk melakukan penetrasi dan meraih posisi-posisi yang berkuasa. Hal itu juga akan berdampak serius pada pemilihan Gubernur Bali pada bulan Juli 2003.

### *Ketegangan-ketegangan yang memuncak*

Sementara itu, kampanye-kampanye untuk pemilu nasional 2004 dimulai di Bali sejak awal Juli 2003 dan menimbulkan konfrontasi-konfrontasi yang diwarnai kekerasan antara PDI-P dan Golkar. Didukung oleh organisasi pemudanya sendiri yang dimiliterisasi, AMPG, Golkar melakukan *come-back* di panggung politik secara mantap tetapi bersahaja setelah kekalahan telak pada pemilu Juni 1999.<sup>35</sup>

Di banyak tempat di seantero Bali, ketegangan-ketegangan antara PDI-P dengan Golkar dan sempalan-sempalannya yang membelot terus meningkat. Khususnya di Tabanan, Jembrana dan Buleleng, banyak insiden kecil-kecilan dilaporkan.<sup>36</sup> Menjelang akhir Oktober, ketegangan-ketegangan bahkan semakin meningkat ketika Golkar merencanakan untuk menyelenggarakan ulang tahunnya yang ke-40 di Bali, sementara PDI-P mengumumkan akan merayakan peringatan nasional Hari Sumpah Pemuda dengan parade besar-besaran dan manifestasi-manifestasi lain. Pada Minggu 26 Oktober 2003 sebuah parade PDI-P dekat Singaraja di Buleleng diserang oleh para pendukung Golkar. Tak lama kemudian massa PDI-P membalas dan menggantung dua orang anggota organisasi pemuda Golkar. Kekerasan berlanjut terus selama dua hari berikutnya di sekitar Singaraja dan terutama berupa serangan-serangan terhadap kantor-kantor Golkar (*Jakarta Post* 27-10-2003; *Bali Post* 27-10-2003, 29-10-2003).

Insiden-insiden itu menimbulkan keprihatinan besar di antara para pemimpin partai di Jakarta. Jika pola di Bali dimaksudkan untuk menetapkan nada dasar bagi pemilu nasional, apa yang akan terjadi di bagian-bagian lain Indonesia? Baik

---

<sup>35</sup> Golkar membajak slogan “Bali aman, turis datang” dan mengubahnya menjadi “Golkar menang, turis datang.”

<sup>36</sup> *Sarud* 44, 2003; *Bali Post* 28-5-2003, 4-8-2003, 27-8-2003, 5-9-2003; *Denpost* 28-8-2003, 8-9-2003.

para pejabat pemerintah maupun bos-bos partai memberikan desakan pada cabang-cabang daerah dari partai mereka di Bali untuk mengekang diri dari kekerasan lebih lanjut. Mereka berhasil, tetapi banyak orang khawatir kekerasan bisa meledak ketika kampanye yang sebenarnya dimulai pada bulan April 2004.

### *Ajeg dalam retrospeksi*

Kurangnya koordinasi administratif, banyaknya kasus-kasus adat yang diwarnai kekerasan, gejala internal partai, konfrontasi-konfrontasi antara partai-partai, para perantau, preman, dan aspek-aspek lain dari Indonesia mengilustrasikan dikotomi lama antara Bali yang terisolir dengan kebudayaannya yang rapuh di satu pihak, dan sifat-sifat jahat dunia luar di pihak lain, tidak lagi dianggap benar. Tentu saja sedari dulu Bali terbuka terhadap pengaruh-pengaruh luar, dan sudah lama menjadi bagian yang tak terpisahkan dari Indonesia. Tetapi, sejak otonomi daerah digelindingkan, dikotomi moral antara Bali (suci) dan dunia luar (jahat) sulit dipertahankan. Sebab tidak lagi dapat dipungkiri bahwa “jahat” sekarang adalah bagian tak terelakkan kodrati dari Bali itu sendiri (Connors dan Vickers 2003). Meskipun begitu, sumber-sumber kekuatan-jahat di Bali masih ditempatkan di dunia luar: globalisasi dan, setelah serangan teroris di Legian, terorisme internasional. Ancaman globalisasi – dengan kedok gerakan bebas dalam perdagangan, modal, dan tenaga kerja maupun dampak narkoba dan dekadensi yang merontokkan moral – menggerakkan para intelektual urban yang prihatin untuk berpartisipasi di seminar-seminar yang tak terhitung jumlahnya. Salah satu ilustrasi yang bagus mengenai pertemuan-pertemuan ini adalah simposium bergengsi yang diselenggarakan pada bulan Juli 2000 mengenai pelestarian warisan budaya, yang disponsori oleh World Bank dan Unesco. Di situ wacana-wacana lama mengenai keunikan Bali (umum sejak abad ke-19) dan usaha-usaha untuk melestarikan kebudayaan Bali (sejak tahun 1920-an) muncul kembali ke permukaan dalam *newspeak* yang hampa. Karena keunikan Bali, lingkungannya dan tradisi-tradisi budayanya tengah ditantang, resep untuk pembangunan yang berkelanjutan mestinya terdiri dari pemberdayaan tata pemerintahan dari komunitas-komunitas lokal, revitalisasi kota-kota bersejarah, adaptasi tradisi dan pembaharuan jalinan kultural dengan jalan menjaga agar praktik-praktik kultural yang ada tetap hidup.<sup>37</sup> Sepanjang garis-garis inilah orang

---

<sup>37</sup> Pengumuman simposium dalam H.SEASIA 6-6-2000.

Bali bergerak memasuki masa depan dengan kembali ke masa lalu mereka, dan merangkul modernitas dengan jalan mengakrabkan diri kembali dengan tradisi-tradisi lama, sebagaimana diamati oleh Leo Howe (2001:83). Pendekatan itu konservatif dan bercermin ke dalam.

Dalam konteks itulah pemimpin baru dari kelompok *Bali Post* yang independen, Satria Naradha, meluncurkan kampanye Ajeg Bali pada tahun 2002. Putera dan pewaris Ketut Nadha, pendiri *Bali Post* pada tahun 1948 dan ketua redaksinya sampai meninggalnya pada tahun 2001, Satria Naradha menampilkan dirinya sendiri sebagai pemimpin dari suatu gerakan moral yang menyatakan diri hendak melindungi dan memperkuat kebudayaan Bali.<sup>38</sup>

Pada akhir 1990-an dan khususnya di bawah Satria Naradha *Bali Post* menjadi perusahaan media provinsi yang kuat dan yang sekarang meliputi sebuah stasiun TV lokal, empat stasiun radio, koran *Bali Post* itu sendiri yang cukup terhormat, harian *Denpost*, yang terutama meliput kriminalitas, dan beberapa koran dan majalah lain. Meskipun Kelompok Bali Post tidak mempunyai monopoli – *Jawa Pos* dengan *imprint*-nya *Radar Bali*, *NUSA* dan stasiun-stasiun TV komersial adalah sumber-sumber berita alternatif – Satria Naradha memiliki kelengkapan memadai untuk memberikan pengaruh besar pada agenda politik. Jika perlu, ia bersedia memaksakan penyensoran.

Dalam sebuah wawancara, Satria Naradha menyatakan bahwa ia menerima inspirasi untuk meluncurkan konsep “Ajeg Bali” itu sudah sejak tahun 1980-an, ketika ia tengah bermeditasi sebagai seorang murid anak sekolah menengah. “Saya menerima gagasan itu, tetapi saya belum mampu memberinya nama, tetapi ketika pada tahun 1990-an saya melihat *billboards* besar di Bali yang mengerahkan orang-orang untuk menjaga Bali, mendadak saya tahu apa nama konsep itu”. Orang-orang lain mengira bahwa gerakan muslim dan Hindu modernis dari masa 1990-an, ketika ia tengah belajar jurnalisme di Surabaya, menjadi sumber-sumber penting inspirasi bagi aktivitas-aktivitasnya yang belakangan sebagai seorang aktivis budaya.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> *Bali Post* adalah salah satu koran independen tertua di Indonesia. Koran itu dimulai pada tahun 1948 sebagai Suara Indonesia (Putra Dwikora dan Wayan Supartha 2000). Secara ideologis koran itu sejak dulu dekat dengan PNI dan PDI-P.

<sup>39</sup> Couteau 2002. Sementara Satria Naradha mengklaim bahwa Ajeg Bali: itu buah pemikirannya sendiri, orang-orang lain (Agung Alit 2004) menyatakan bahwa pemimpin puri Satria dan Walikota Denpasar, A.A. Puspayoga memainkan peranan besar dalam mengkonseptualisasikan gagasan itu. Helen Creese memberitahu saya bahwa istilah ajeg itu sudah digunakan sejak tahun 1993 dalam konteks pelestarian kebudayaan Bali (Nyoman Sukartha et al. 1993:4).

Ajeg Bali diluncurkan pada pembukaan Bali TV pada bulan Mei 2002, ketika Gubernur Bali, I Dewa Made Beratha, mendesak para pendengarnya agar *mengajegkan* adat dan kebudayaan Bali (I Nyoman Darma Putra 2003). *Ajeg* berarti kuat, tegak, dan di satu hal adalah versi yang lebih kuat daripada gagasan tentang *kebalian* atau ciri khas Bali (Picard 1996). Istilah-istilah lain seperti *ajeg-ajeg* dan *ajegang* mengacu pada aturan-aturan desa dan menempatkan *ajeg* di pusat kebudayaan Bali (I Nyoman Darma Putra 2003). Gagasan tentang *ajeg* terdiri dari sebuah kategori longgar yang menyodorkan kelompok-kelompok orang yang berlainan suatu cara yang nyaman untuk berbicara tentang Bali. Meskipun banyak dari teman-teman intelektual kelas menengah saya tidak menyukai nada konservatif dari *Bali Post*, program-program Bali TV yang membosankan, dan ciri Orde Baru dari wacana Ajeg Bali, banyak orang Bali biasa menyukai konsep itu:

"*Ajeg* berarti kita harus kembali ke asal-usul. Kembali ke Bali yang murni dan damai, ketika segala sesuatu tertib dan benar."

"*Ajeg* berarti Bali aman dan mampu menangkal teroris."

"*Ajeg* Bali memberi kita jawaban pada modernisasi tanpa substansi."

Mereka juga menyukai cara Ajeg Bali dikomunikasikan di televisi lokal. Berita lokal dan acara horor *prime time live Sekala dan Niskala* menggarap topik-topik yang sudah tidak asing, dan serial sabun Bali menyodorkan alternatif yang disambut hangat ketimbang sinetron berbasis-Jakarta yang ditempatkan dalam dunia kelas atas yang ber-AC, yang sebagian besar asing bagi banyak orang Bali. Meskipun format-format *talk shows* yang *folklorist* di Bali TV tampak agak canggung dan tamu-tamu diharapkan tampil dalam busana adat lengkap, pesan-pesannya memang memberikan dampak nyata. Khususnya dalam talk show *Ajeg Bali*, kebudayaan Bali dipresentasikan sebagai hal yang homogen dan relatif statis, yang pada dasarnya bersifat religius dan berakar dalam adat desa.

Kebudayaan Bali juga semakin dipresentasikan sebagai eksklusif Hindu. Ini dicapai dengan jalan menekankan kontras-kontras dengan Islam dan, ironisnya, dengan meniru format-format Islam pada saat yang sama. Kontras dengan sapaan

Islam *assalam'alaikum*, *anchormen*, *reporters* dan *talk show hosts* membuka acara mereka dengan *Om Swastiastu* dan menutupnya dengan *Om Shanti Shanti Shanti Om* secara khusus, sambil mengatupkan kedua tangan di depan wajah mereka. Ketika sebagian besar jaringan nasional menayangkan doa sore Islam (*adzan magrib*), Bali TV menayangkan sebuah doa Hindu (*puja trisandya*) pada pukul enam yang mengikuti format Islam dan menggunakan frasa-frasa yang diambil dari doa-doa Protestan. Sebuah serial televisi yang terdiri dari 285 episode dan diimpor dari India mengingatkan orang-orang Bali bahwa mereka adalah bagian dari sebuah peradaban maha besar yang jauh lebih tua daripada Islam.

Salah satu program paling populer adalah *talk show* harian Dharma Wacana (yang disponsori oleh Toyota) yang dipresentasikan oleh I Pedanda Made Gunung – ketua Parisada Campuan yang konservatif – yang mendiskusikan topik-topik keagamaan dan implikasi-implikasi moral praktis mereka. Ia orang yang pintar bicara, dan publiknya sering tertawa-tawa ketika memahami poin-poin yang ia lontarkan. Meskipun ia tidak secara terbuka bersikap bermusuhan terhadap para perantau, pesan berikut ini cukup gamblang, “Banyak orang Bali menjual tanah mereka agar bisa makan sate banyak-banyak, tapi jangan lupa bahwa para perantau menjual sate agar bisa membeli tanah banyak-banyak”.

Tujuan utama Satria Naradha adalah untuk menyatukan Bali melalui kampanye Ajeg Bali. Agenda politisnya difokuskan pada berbagai masalah. Ia ingin sekali mencegah penyebaran kekerasan politis (*Bali Post* 12-9-2003). Ia juga memprihatinkan tidak adanya koordinasi administratif dan menyerukan bupati-bupati agar bekerja sama dengan lebih erat dengan gubernur. Dalam peluncuran Bali TV ia mengundang para administrator itu untuk bersama-sama memegang sebuah obor, lambang kesatuan Bali. Untuk mendapatkan dukungan dan legitimasi bagi kampanyenya, Satria Naradha mengundang para administrator dan tamu-tamu tataran atas untuk menandatangani apa yang disebut *prasasti*, tulisan batu melalui prasasti ini mereka menegaskan tujuan-tujuan Ajeg Bali. Dengan demikian, ia ‘menghidupkan kembali’ tradisi kerajaan lama, yaitu mengeluarkan tulisan-tulisan batu dan melanjutkan kebiasaan Orde Baru dalam merayakan peristiwa-peristiwa resmi dengan tanda tangan otoritas negara yang ditorehkan di atas batu. Semua administrator senior Bali, para politikus nasional, dan Sultan Yogya menanda-tangani *prasasti* itu, yang dikumpulkan di markas besar *Bali Post*. Pada Januari 2005 Satria Naradha memproklamasikan sepuluh pahlawan Ajeg

Bali, sementara kampanye Ajeg Bali menargetkan sekolah-sekolah dan menjadi bagian dari kurikulum, termasuk lomba-lomba untuk menampilkan yang terbaik dari para guru *ajeg*, murid *ajeg*, pertunjukan *ajeg*, doa *ajeg*, dan sebagainya.<sup>40</sup> Sementara itu istilah *ajeg* muncul hampir di sembarang tempat, dalam artikel-artikel koran, pada spanduk-spanduk selama rapat-rapat terbuka, dan dalam obrolan warung.<sup>41</sup>

Kampanye Ajeg Bali itu berjasa besar dalam menegaskan profil etnis eksklusif dari kebudayaan dan agama Bali. Kesatuan etnis pada gilirannya didasarkan pada agama.<sup>42</sup> Ketika saya bertemu dengan Satria Naradha, ia berbicara tentang Ajeg Bali sebagai sebuah *renaissance* budaya, tetapi ketika asisten saya secara sambil lalu menanyakan padanya apa arti hal itu dalam praktik, ia langsung mengetengahkan *sweeping* terhadap para perantau sebagai agenda paling atas. Hal itu mengungkapkan agenda etnisnya yang kaku, terlepas dari kekaburan Ajeg Bali yang memang fleksibel itu. Karena posisi kaum bangsawan sudah melemah dan hierarki kasta digugat, Ajeg Bali menyodorkan pada para intelektual dan pejabat-pejabat kelas menengah sebuah kesempatan untuk merepresentasikan Bali sebagai sebuah kebudayaan homogen yang mampu menghadapi ancaman-ancaman dari luar. Pada saat yang sama wacana Ajeg Bali menghapus konflik-konflik yang menyangkut kelas, kasta, agama, dan etnisitas, sementara ia melegitimasi tindak kekerasan (oleh *pecalang*) atas nama kebudayaan.

### *Pemilihan gubernur dan Ajeg Bali*

Hubungan antara *Bali Post*, politik, dan kampanye Ajeg Bali menjadi gamblang selama pemilihan kembali gubernur Dewa Made Beratha pada bulan Agustus 2003. Pemilihan itu menunjukkan bagaimana politik partai dan kepentingan media saling terkait dan bagaimana kampanye Ajeg Bali digunakan sebagai cadar korupsi dalam tubuh PDI-P.

---

<sup>40</sup> *Bali Post* 5-1-2005. Pahlawan-pahlawan itu meliputi para pejuang kemerdekaan, para pemimpin nasionalis dan keagamaan, seorang penari, seorang pelukis, seorang arsitek, seorang pecinta lingkungan, satu orang berkebangsaan asing, seorang pastor Katolik dari Amerika (Shadeg) yang dihormati karena kiprahnya dalam mempelajari bahasa Bali.

<sup>41</sup> Dalam perayaan Puputan Badung pada 20 September 2003 sebuah spanduk menayangkan slogan *Dengan semangat puputan kita kokohkan persatuan dan kesatuan demi ajegnya Bali*.

<sup>42</sup> Kepala polisi Bali Mangku Pastika menyatakan dalam hal ini bahwa 'Ajeg Bali harus menjadi Ajeg Hindu' (komunikasi personal Ngurah Suryawan).

Pemilihan gubernur itu harus dipahami dalam konteks lebih luas, yaitu politik nasional. Presiden Megawati dan PDI-P-nya berusaha memperkuat dukungan di antara para gubernur dan administrator kabupaten, yang diharapkan akan membantunya memenangkan pemilihan presiden pada tahun 2004. Serangkaian pemilihan yang kontroversial—di Jakarta, Lampung, Jawa Tengah dan Timur—terjadi, dan selama itu kandidat-kandidat lokal PDI-P diabaikan untuk digantikan oleh orang-orang kuat nonkader yang menjadi favorit markas besar partai di Jakarta. Ketika dicemaskan oleh keras kepalanya cabang-cabang partai tingkat lokal di Buleleng dan Jembrana, para pemimpin PDI-P di Jakarta mendekati para pemimpin partai tingkat provinsi pada bulan Mei 2003 untuk melakukan sinkronisasi strategi untuk menghadapi pemilihan Gubernur Bali mendatang.<sup>43</sup> Ternyata markas besar partai lebih menyukai pemilihan kembali Gubernur Dewa Made Beratha dan menolak kandidat PDI-P lokal Cokorda Ratmadi. Ratmadi adalah Bupati Badung, sementara saudara lelakinya, A.A. Puspayoga, adalah Walikota Denpasar. Keduanya berasal dari puri Satria Denpasar, sebuah kubu PNI/PDI-P yang lama dan dihormati. Megawati lebih menyukai Made Beratha, yang mempunyai latar belakang Golkar, karena ia telah memfasilitasi penyelenggaraan kongres PDI-P pada Oktober 1998. Megawati mengandalkan kesetiaan orang-orangnya di Bali dan berusaha memperoleh dukungan ekstra di lingkaran-lingkaran Golkar dengan jalan memilih Made Beratha. Itu adalah kesalahan perhitungan yang serius.

Ketika pada bulan Mei 2003 bocor kabar bahwa markas besar PDI-P tidak mendukung kandidat lokal, kepanikan tersebar luas di lingkaran-lingkaran partai di Bali. Pada akhir Juni semua anggota PDI-P dari parlemen provinsi diundang ke Jakarta, tempat mereka diperintahkan untuk mendukung dua orang calon: Cokorda Ratmadi dan Dewa Beratha.<sup>44</sup> Pada tanggal 21 Juli markas besar partai memerintahkan PDI-P provinsi untuk membatalkan pencalonan Cokorda Ratmadi dan memilih Made Beratha. Surat perintah itu menimbulkan gejolak hebat di antara kader-kader partai, yang berteriak-teriak bahwa ideal-ideal partai telah dihancurkan dan yang terjadi sekarang adalah pertarungan hidup-mati antara

---

<sup>43</sup> Adalah menarik untuk melihat bagaimana istilah-istilah seperti 'sinkronisasi', 'antisipasi', 'koordinasi' dan 'operasi'—yang merupakan bahasa militer birokrasi Orde Baru—masih juga dipraktikkan.

<sup>44</sup> *Radar Bali* 29-5-2003; *Bali Post* 24-6-2004. Pasangan Made Beratha adalah Alit Kelakan, seorang kader muda PDI-P yang dulu aktif mendukung Megawati ketika ia dipepik dari PDI pada tahun 1996.



mereka dan Jakarta (*Bali Post* 22-7-2003, 24-7-2003; *Denpost* 23-7-2003). Tiga hari kemudian Megawati berkunjung ke Bali dan memberitahu Cokorda Ratmadi, “Jika kau ingin mempermalukan aku, silahkan jalan terus.”

Emosi memuncak, konflik-konflik yang membingungkan meledak karena mempermasalahkan prosedur, dan tekanan terhadap Ratmadi meningkat. Akhirnya pada hari Senin, 28 Juli, Ratmadi mengumumkan pengunduran dirinya dari pencalonan di hadapan para pendukungnya yang menangis tersedu-sedu.

Sejak itu *Bali Post* memainkan peranan aktif sebagai perantara rekonsiliasi. Daripada menyajikan pengunduran diri Cokorda Ratmadi sebagai kekalahan, ia dipuji-puji sebagai “Sang Pahlawan Ajeg Bali”, yang telah mengorbankan kepentingan-kepentingan pribadinya demi kepentingan publik yang lebih mulia. Untuk menekankan harmoni, Satria Naradha menyelenggarakan upacara rekonsiliasi di puri Satria, yang secara langsung disiarkan di Bali TV dan menerima peliputan halaman depan di *Bali Post* (29-7-2003, 3-8-2003). Rekonsiliasi digarisbawahi dengan penandatanganan sebuah *prasasti* lain, yang melambangkan perdamaian antara Made Beratha dan puri Satria serta sumpah dari semua pihak untuk mendukung Ajeg Bali. Demonstrasi-demonstrasi oleh para pendukung PDI-P yang menentang Dewa Made Beratha dan yang terjadi di luar *frame* kamera-kamera tidak disebut-sebut, tetapi huru hara secara besar-besaran tidak terjadi.

Meskipun pemimpin *Bali Post*, Satria Naradha, dekat dengan puri Satria, ia mempunyai alasan-alasan tersendiri untuk mendukung Made Beratha. Stasiun televisinya sedang menghadapi bahaya karena ia mulai siaran sebelum undang-undang baru mengenai televisi lokal (UU No. 32/2002) diberlakukan. Karena itu Bali TV jelas ilegal, dan Jakarta bisa menutup stasiun itu. Satria Naradha membutuhkan mediasi Made Beratha di Jakarta agar televisi miliknya tetap bisa siaran, dan akhirnya ia berhasil.

Peranan yang dimainkan oleh *Bali Post* mengilustrasikan bahwa pers lokal tidak selalu menjadi agensi terbaik untuk mengungkapkan informasi latar belakang mengenai konflik-konflik lokal dan isu-isu sensitif lain akibat keterlibatan mereka dengan isu-isu itu sendiri. Sebaliknya, seringkali agensi-agensinya itu menjadi terlibat sebagai pihak-pihak yang berkepentingan, entah dengan memihak, atau dengan memainkan peranan aktif tersendiri.

Sepintas lalu sebagian besar dari ketegangan itu berlalu setelah pengunduran diri Ratmadi dan rekonsiliasi publik di puri Satria. Pada 3 Agustus, anggota-anggota

PDI-P dari parlemen provinsi berziarah ke pura Besakih dan keesokan harinya mereka dikarantina di hotel Bali Cliff, tempat mereka akan tinggal sampai pemilihan gubernur baru selesai dilakukan pada 6 Agustus.<sup>45</sup> *Bali Post* kemudian meliput pemilihan kembali Dewa Made Beratha sebagai gubernur dengan perolehan 31 dari 55 suara anggota dewan perwakilan dan menyatakannya sebagai 'kemenangan Ajeg Bali'.<sup>46</sup>

Sementara itu media lain mengungkapkan bahwa penyyuapan telah terjadi secara besar-besaran tak lama sebelum pemilihan dilakukan (*Tempo* 18-8-2003; *Radar Bali* 19-8-2003; *Jakarta Post* 23-8-2003, 29-8-2003). Dua orang anggota PDI-P mengaku mereka menerima Rp 50 juta dari seorang wakil dari markas besar PDI-P, yang mengunjungi mereka di hotel Bali Cliff. Uang tambahan sebesar Rp 100 juta akan ditransfer sesudah pemilihan itu. *Bali Post* hanya melaporkan bahwa tuduhan-tuduhan penyyuapan itu disangkal oleh para pemimpin partai tingkat provinsi (*Bali Post* 13-8-2003). Fakta bahwa Bali Corruption Watch, Lembaga Bantuan Hukum, dan Pemuda Hindu Bali menuntut diadakannya penyelidikan dan menyampaikan keluhan pada PTUN di Denpasar sama sekali tidak disebutkan oleh *Bali Post*. Pengadilan menolak tuduhan tersebut.

Ketika Dewa Made Beratha dilantik pada 28 Agustus, gedung parlemen provinsi dijaga ketat oleh polisi, tentara, dan milisi PDI-P. Tidak terjadi insiden apa pun. Pemilihan kembali gubernur itu diputuskan demi keuntungan Jakarta dan menandai kekalahan otonomi daerah. Tetapi ada harga yang harus dibayar. Menurut sebuah rekonstruksi yang terperinci yang dilakukan majalah *Sarad*, 38 anggota parlemen provinsi dari PDI-P telah menerima Rp 5,5 miliar dari partai mereka.<sup>47</sup> Meskipun begitu, kepala polisi Bali Mangku Pastika menyatakan bahwa penyyuapan tidak terjadi karena kasus itu tidak menyebabkan kerugian negara. Selain itu, ia menambahkan: "Dalam hukum kita tidak ada istilah *money politics*" (*Jakarta Post* 29-9-2003).

<sup>45</sup> *Bali Post* 4-8-2003, 6-8-2003. Telepon-telepon genggam dikumpulkan untuk menjamin agar ke-38 anggota PDI-P itu terisolir dari dunia luar.

<sup>46</sup> *Bali Post* 7-8-2003, 11-8-2003. Ternyata tujuh anggota PDI-P telah membelot.

<sup>47</sup> *Sarad* 41, 2003. Uang dari kantor gubernur pertama-tama ditransfer ke markas besar PDI-P di Jakarta dan kemudian dibagi-bagikan di antara para anggota parlemen dari PDI-P. Secara keseluruhan, anggota-anggota parlemen itu barangkali mencrika sekitar Rp 13 miliar dari semua kandidat gubernur yang terlibat.

*Selepas Ajeg Bali: Tantangan-tantangan transnasional*

Desentralisasi telah membuahkan fragmentasi administratif, yang menggerogoti otonomi daerah. Salah satu perkembangan paradoksikal adalah bahwa para intelektual kelas menengah Bali cenderung menekankan otentisitas daerah mereka dan mengingkari identitas Indonesia mereka, tetapi mereka melakukan kedua hal itu dengan cara yang khas Indonesia, karena di seluruh Nusantara perbedaan-perbedaan semakin diekspresikan dengan cara-cara yang sama.<sup>48</sup> Karena itu orang mungkin akan bertanya-tanya seberapa jauh keseluruhan kampanye *ajeg* itu sebenarnya menunjukkan ciri khas Indonesia.

Dilema Bali sebagai sebuah benteng yang menganga lebar tidak dapat dipecahkan karena ekonomi terbuka tidak mungkin akur dengan identitas kultural tertutup. Kontras dengan pandangan dominan yang mendefinisikan kebudayaan Bali sebagai secara esensial Hindu dan tertambat pada adat desa, Degung Santikarma (2001b:22) menulis:

Hidup di tengah-tengah kemacetan lalu-lintas transnasional yang bernama Bali itu bisa menjadi pengalaman yang melelahkan. Sebab gloBALisasi tidak hanya berhasil mengapalkan baling-baling seruling bambu dan kucing-kucing kayu ke butik-butik di Berkeley dan Brisbane, atau menyaksikan Bill Clinton dan Bay Watch berebut waktu tayang televisi di *banjar*, tetapi juga telah membuka pasar-pasar baru bagi komoditas kapitalisme kultural baru yang paling berharga itu: otentisitas.

Masalah yang ada dengan konsep-konsep yang mengekspresikan ambisi-ambisi hegemonis seperti Ajeg Bali adalah bahwa mereka didasarkan pada model-model pascakolonial yang mengacu pada masyarakat-masyarakat yang homogen dan tertutup dan tidak dapat menyerap gagasan-gagasan tentang perubahan dan agensi. Barangkali kebutuhan untuk mendiskusikan isu-isu ini mengabur dengan cepat ketika peningkatan turisme mendatangkan kemakmuran baru ke Bali, tetapi untuk sementara ini rupanya pertumbuhan masih akan melemah. Karena itu salah satu tantangan terbesar bagi para administrator dan intelektual Bali adalah bagaimana

---

<sup>48</sup> Saya meminjam ungkapan itu dari Bayly 2004:2. Lihat juga Vickers 2002:94.



Peta 16. Bali

mengembangkan gagasan yang lebih dinamis mengenai kebudayaan mereka, yang menyodorkan ruang bagi hibriditas dan dimensi-dimensi transnasional. Untuk berapa lama dan sampai sejauh mana suatu penekanan kelas menengah urban pada otentisitas dan suatu pembelaan yang kaku terhadap profil Bali yang etnis dan eksklusif bisa selaras dengan pembentukan koridor urban transnasional baru yang tengah berlangsung dan merentang dari Bangkok, lewat Kuala Lumpur, Singapura, Jakarta, Surabaya, dan akhirnya ke Bali?<sup>49</sup> Menarik untuk membayangkan Bali yang berpikiran terbuka, percaya diri, dan tertib, sebagai metropolis kultural yang setara dengan Singapura yang merupakan metropolis bisnis itu, akan tampak seperti apa di masa depan.

\*\*\*

<sup>49</sup> Dick 2005; Connors dan Vickers 2003:168.

# Identitas-Identitas Ambivalen: Desentralisasi dan Komunitas-Komunitas Politik Minangkabau

Franz dan Keebet von Benda-Beckmann

## *Pendahuluan*

Setelah jatuhnya rezim Suharto, Indonesia mengalami proses besar-besaran, yaitu merundingkan kembali batas-batas administratif, politis, dan sosialnya. Sebuah lembaga legislasi meletakkan dasar bagi proses perundingan ini, dengan mengendorkan batas-batas antara negara pusat dan daerah-daerah, dan menggeser kekuasaan ke tingkat-tingkat administratif yang lebih rendah, terutama kabupaten-kabupaten.<sup>1</sup> Meskipun begitu, proses menetapkan kembali batas-batas ini ternyata bukan sekadar membagi kekuasaan ke tingkat-tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Bab ini menelusuri dua macam konsekuensi yang berbeda tetapi saling terkait dari kebijaksanaan-kebijaksanaan desentralisasi yang khas bagi Sumatera Barat, yang mempunyai implikasi-implikasi penting bagi penggarisan batas-batas sosial.<sup>2</sup>

Konsekuensi yang pertama menyangkut reorganisasi pemerintahan desa. Undang-Undang Pemerintahan Desa tahun 1979 yang diberlakukan sejak tahun

---

<sup>1</sup> Lihat Kingsbury dan Aveling 2003; Sakai 2002; Holtzappel, Sander dan Titus 2002; Aspinall dan Fealy 2003; Schulte Nordholt dan Asnan 2003; Avonius 2004; Fanany 2003; Turner et al. 2003; F. dan K. von Benda-Beckmann 2001, 2005.

<sup>2</sup> Penelitian mengenai desentralisasi yang telah kami lakukan sejak tahun 1999 dilaksanakan dengan bantuan Alfian Miko, Aidinil Zetra dan Indraddin dari Studies Centre for Development and Socio-cultural Change (SCDev) dan dengan bekerja sama dengan Universitas Andalas di Padang. Kami sangat berterima kasih atas bantuan dan dorongan semangat dari Abdul Aziz Saleh (sudah wafat), Alfian Miko, Erwin, Syahmunir, Sjoftan Thalib, Narullah Dt. Parpaiah nan Tuo (sudah wafat), Takdir Rahmadi, dan Tasman. Kami berterima kasih pada John McCarthy dan penulis-penulis lain dari buku bunga rampai ini atas komentar-komentar mereka yang berisi dan diskusi-diskusi mereka yang sangat serius dalam dua buah seminar.

1983 di Sumatera Barat telah memperkenalkan suatu struktur desa terpadu untuk seluruh Nusantara yang didasarkan pada desa Jawa. Desa-desanya Sumatera Barat, yang disebut *nagari*, jauh lebih besar daripada rata-rata desa di Indonesia. Untuk menghindari kerugian finansial bagi daerahnya, *nagari* dipecah-pecah menjadi unit-unit administratif lebih kecil yang sekarang disebut desa. Sejak lahirnya, sistem desa dan pemecahan *nagari* ini dikritik habis-habisan di Sumatera Barat, dan beberapa reunifikasi desa terjadi pada tahun 1990-an. Meskipun begitu, sesudah kebijaksanaan desentralisasi diberlakukan barulah penataan kembali administrasi desa secara fundamental bisa dilakukan. Dengan Peraturan Provinsi No. 9/2000 mengenai pemerintahan *nagari*, batas-batas desa digariskan kembali dan komunitas-komunitas desa neo-tradisional dalam batas-batas geografis *nagari* dimunculkan kembali. Sebagaimana akan kami jelaskan secara rinci di bawah ini, munculnya perhatian kembali pada adat dan institusi-institusinya jangan dipandang sebagai wawasan yang populis, nostalgis, dan berorientasi ke belakang; ini juga mempunyai beberapa alasan praktis yang jelas dan berorientasi ke depan.

Konsekuensi yang kedua menyangkut pertimbangan kembali terhadap identitas Minangkabau dalam pemerintahan Indonesia yang lebih besar. Sementara daerah-daerah lain di Indonesia menunjukkan perhatian kuat yang serupa dalam identitas kedaerahan mereka, identitas Minangkabau terasa luar biasa ambivalen. Minangkabau dulu bangga pada kehadiran politis yang menonjol di masa setelah kemerdekaan, tetapi posisi itu surut selama rezim Suharto. Sekarang, banyak orang Minangkabau menyesal telah direduksi ke posisi menengah yang tidak begitu penting. Bagi banyak orang, usaha memahami posisi superior mereka yang hilang dan mengapa hal itu terjadi, dan apa artinya bagi posisi mereka di Indonesia, menjadi salah satu bagian penting dari diskusi-diskusi umum mengenai desentralisasi dan restrukturisasi komunitas-komunitas desa, yang sama pentingnya dengan isu-isu yang lebih konkret mengenai kontrol atas sumber-sumber.

Upaya-upaya merundingkan kembali batas-batas sosial, politis dan administratif itu terjadi di banyak arena yang berlainan tetapi saling terkait, serta mewarnai proses-proses politis di semua tingkatan di kawasan itu, serta mencakup populasi pedesaan dan perkotaan di Sumatera Barat maupun para migran. Hal-hal itu harus dipahami pada latar belakang arus bawah *longue durée* dalam sejarah Sumatera Barat dengan hubungannya yang ambivalen dan senantiasa bergeser antara ketiga struktur normatif dan moral utama, yaitu adat, negara, dan Islam.

Dalam bab ini, kami akan mengarahkan fokus pada perundingan-perundingan tentang batas-batas dan organisasi-organisasi politis *nagari*. Kami mengisyaratkan bahwa kendali atas sumber-sumber alam sangat menentukan bagi upaya memahami ketegangan-ketegangan dan kontradiksi-kontradiksi antara adat dan struktur-struktur adat serta pemerintahan baru *nagari*. Kemudian kami beralih ke masalah identitas Minangkabau dan ketegangan-ketegangan antara adat, Islam, dan negara, dan mendiskusikan berbagai arena tempat perdebatan-perdebatan mengenai masalah-masalah itu dilangsungkan dan bagaimana berbagai arena perundingan saling terkait. Kami akan mengakhiri wacana dengan beberapa kesimpulan mengenai sejauh mana *nagari-nagari* Minangkabau tercakup dalam struktur-struktur politik yang lebih besar.

### *Dari nagari ke desa*

Ketika pemerintah Belanda memadukan Sumatera Barat pada awal abad ke-19, selama Perang Padri antara kelompok-kelompok Islamis yang berusaha membangun suatu teokrasi Islam dan kelompok-kelompok yang lebih suka mempertahankan struktur politik yang didasarkan atas adat, pemerintah kolonial mendasarkan sistem pemerintahan tak langsung mereka pada struktur pemerintahan *nagari*, desa adat Minangkabau, sementara menindas struktur-struktur Islami. *Nagari* adalah unit-unit politis teritorial yang sangat otonom. Kepemimpinan, afiliasi kelompok, dan hubungan-hubungan properti didasarkan atas struktur kekerabatan matrilineal. *Nagari* diperintah oleh kepala-kepala suku matrilineal, yang disebut panghulu. Dalam waktu lebih dari setengah abad, Belanda membangun kembali tatanan politik *nagari* secara substansial. Mereka memperkenalkan seorang panghulu kepala sebagai kepala *nagari* dan menetapkan jumlah panghulu yang diakui. Dewan kepala-kepala suku yang direkonstitusikan pada tahun 1915 sebagai dewan *nagari* meletakkan dasar bagi struktur *nagari* yang dualistis, yang dalam berbagai bentuk akan mewarnai pemerintahan *nagari* sampai sekarang.<sup>3</sup> Di satu pihak, ada pemerintahan *nagari* yang diregulasi, dengan panghulu kepala atau kepala *nagari*

---

<sup>3</sup> Untuk sejarah pemerintahan *nagari*, lihat Westenenk (1918); F. von Benda-Beckmann (1979); Manan (1984); Kahn (1993); Sjahmunir (1996); F. dan K. von Benda-Beckmann (2005). Lebih jauh lihat Kato (1982); Oki (1977); Dobbin (1983).

dan sebuah kerapatan *nagari*, yang meliputi beberapa (tetapi tidak pernah semua) kepala adat. Di pihak lain, pemerintah *nagari* yang menurut adat tetap ada, meskipun tidak secara resmi diakui oleh Belanda. Dewan kepala-kepala suku, Kerapatan Adat Nagari (KAN),<sup>4</sup> tetap menjadi institusi desa tertinggi menurut adat. Kebanyakan *nagari* mempunyai struktur internal yang kompleks, yang terdiri dari beberapa pemukiman atau wilayah dengan nama-nama yang berlainan. Wilayah-wilayah ini kelak menjadi dasar bagi struktur pemerintahan desa yang diperkenalkan selama dekade-dekade terakhir rezim Suharto.

Pada tahun 1979 diberlakukan Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang memperkenalkan sebuah struktur desa yang seragam di seluruh Indonesia. Di Sumatera Barat undang-undang itu baru diimplementasikan pada tahun 1983.<sup>5</sup> Undang-undang itu memperkenalkan organisasi pemerintahan tipe baru, yang disebut desa, yang murni merupakan model administratif tanpa provisi untuk masalah-masalah adat atau kepemimpinan seperti yang dulu dilakukan oleh peraturan-peraturan pemerintahan lokal terdahulu di Sumatera Barat. Perubahan besar yang lain menyangkut batas-batas geografis desa. Dalam teori, provinsi Sumatera Barat bisa saja memilih mengubah masing-masing *nagari* menjadi satu desa, tetapi terutama karena alasan-alasan finansial, provinsi itu lebih suka memecah-mecah *nagari*. Undang-undang yang baru itu mengalokasikan bantuan pembangunan desa tahunan (bantuan desa) dalam jumlah yang tetap untuk masing-masing desa, tanpa mempedulikan luas daerah atau jumlah penduduknya. Karena *nagari* secara substansial lebih besar daripada desa-desa lain di Indonesia, Sumatera Barat akan menghadapi kerugian finansial besar-besaran jika mereka hanya mengubah *nagari* menjadi desa. Dalam fase pertama, pemerintah memilih cara paling sederhana dan mengubah semua jorong-jorong menjadi desa. Ini melipatgandakan besaran dana dari pemerintah pusat dengan sebesar hampir tujuh kali lipat. Meskipun begitu, banyak dari desa baru tadi ternyata terlalu kecil.

<sup>4</sup> Kami akan menggunakan singkatan KAN sepanjang makalah ini. Sebagaimana akan kita lihat belakangan, Peraturan Provinsi No. 9/2000 berbicara tentang Lembaga Adat *Nagari* (LAN), tetapi di banyak *nagari*, kebiasaan yang umum adalah tetap menggunakan istilah Kerapatan Adat Nagari. Kami hanya akan menggunakan istilah LAN jika secara khusus mengacu pada peraturan No. 9/2000.

<sup>5</sup> Untuk rincian lebih lanjut lihat Sjahmunir (1996).



Sejak tahun 1998 dilakukan suatu proses reunifikasi dengan pengarahannya oleh pemerintah provinsi, yang mengurangi jumlah desa hingga tinggal separuhnya.<sup>6</sup>

Informasi mengenai periode desa itu agak sulit diperoleh.<sup>7</sup> Para kepala desa dan dewan *nagari* dikendalikan secara agak ketat oleh pemerintahan kabupaten dan kecamatan. Itu bukan barang baru, tetapi selama negara tidak memberikan banyak pelayanan pada *nagari*, kontrol aktual negara terhadap masalah-masalah sosial, ekonomi dan politis desa sebenarnya terbatas. Pada tahun 1983, dukungan negara dalam bentuk bantuan-bantuan desa dan khususnya proyek-proyek pembangunan telah sangat diperluas, dan bersamaan dengan itu menguat pula kontrol atas para fungsionaris desa baru. Dalam dekade-dekade terakhir rezim Suharto, semakin banyak bantuan desa digantikan dengan pendanaan proyek. Kepala desa menjadi tokoh sentral dalam mendatangkan dana proyek dari pemerintah pusat dan provinsi.

*Nagari* tidak lagi menjadi unit pemerintahan resmi. Tetapi pemerintah provinsi sadar bahwa meninggalkan struktur-struktur adat secara total bisa mendatangkan aneka masalah. Peraturan Provinsi No. 13/1983 memungkinkan *nagari* diakui sebagai 'komunitas hukum adat' dan mengakui KAN sebagai lembaga yang mewakili komunitas ini. Berbagai peraturan pelaksana yang mengikutinya memberikan instruksi-instruksi terperinci untuk konstitusi KAN dan bagaimana KAN harus menjalankan tugas-tugas utamanya: memperkuat nilai-nilai tradisional, mempertahankan kesatuan populasi *nagari*, dan menyelesaikan sengketa-sengketa mengenai masalah-masalah adat, serta mengelola kekayaan *nagari*. Dengan demikian, secara paradoksikal, *nagari* sebagai komunitas hukum adat dan KAN secara formal diatur, tetapi sebagai hukum dan institusi-institusi informal. Tetapi KAN baru itu lebih dikendalikan oleh Golkar dan lebih birokratis daripada para pendahulu mereka dari masa 1970-an, dan representasi klan serta kepala-kepala suku merosot. Meskipun mereka tidak berfungsi sebagaimana dimaksudkan di banyak desa, KAN masih mempunyai pengaruh lumayan besar dalam politik desa. Rupanya para pemimpin adat dan KAN tetap memberikan pengaruh atas tanah suku,

---

<sup>6</sup> Sebanyak 543 *nagari* di Sumatera Barat (termasuk yang ada di Kepulauan Mentawai) semula dipecah-pecah menjadi 3.516 desa. Setelah penghitungan ulang, yang tersisa tinggal sekitar 1.700.

<sup>7</sup> Sjahmunir 1996; van Reenen 1996; Biczefeld 2002; Damciwar 1990.

orang-orang suku, dan dalam mengelola sengketa. Konflik-konflik antara KAN dan para pemimpin adat atau kepala desa rupanya umum terjadi. Peranan mereka dalam mengelola tanah desa (ulayat) ditentang oleh pemerintahan desa, meskipun tanah ulayat nyaris sudah tidak ada. Banyak desa telah membagi-bagikan tanah ulayat mereka di antara suku-suku jauh sebelum itu, sementara ulayat dari desa-desa lain telah dimasukkan di bawah Departemen Tanah dan Kehutanan. Beberapa kepala suku konon ikut serta dalam kesepakatan gelap pembagian tanah untuk penebangan hutan dan konsesi-konsesi perkebunan. Otoritas para pemimpin adat dalam masalah-masalah perkawinan dan perceraian dan otoritas mereka atas alokasi pendapatan-pendapatan serta dana-dana pembangunan desa dipertikaikan dengan sengit. Periode itu diwarnai dengan kemerosotan secara bertahap terhadap adat dan kepemimpinan adat di desa-desa dan pengalihan pengetahuan adat dari guru adat ke murid praktis terhenti. Ada alasan-alasan struktural dalam desa-desa itu yang memberikan sumbangan pada kemerosotan ini, di antaranya ketidaksesuaian antara pemerintahan desa dan *nagari*. Otoritas desa didasarkan atas tempat tinggal teritorial di desa. Otoritas adat didasarkan atas lokalisasi politis daripada garis keturunan dan properti seseorang. Menurut aturan-aturan Minangkabau mengenai tempat tinggal pasca-perkawinan yang harus di tempat istri, para pria tinggal di tanah dan rumah garis keturunan istri-istri mereka (F. dan K. von Benda-Beckmann 1978). Di situ mereka hanya menjadi *urang sumando* (ipar) dan tidak mempunyai hak untuk berbicara dalam masalah-masalah adat. Tempat otoritas mereka menurut adat adalah tempat garis keturunan mereka bertempat tinggal, yang seringkali ada di desa lain. Selain itu, kepala-kepala desa seringkali mempunyai posisi adat yang lemah di desa yang mereka kepalai dalam kapasitas mereka sebagai kepala desa, karena mereka tidak mempunyai status dalam adat di sana. Meskipun begitu, bagi sebagian besar populasi, ketegangan-ketegangan itu tidak penting, dan mereka bisa menyesuaikan diri dengan desa dengan cukup mulus. Bagaimanapun juga mereka menjalani kehidupan sehari-hari dan menjalankan bisnis mereka di tempat tinggal mereka sendiri. Mereka menikmati fakta bahwa pemerintahan desa telah menjadi lebih dekat dengan rumah mereka sendiri.

## *Kembali ke nagari*

### *Bersiap pulang ke nagari*

Pada tahun 1990-an, perdebatan-perdebatan terbuka di antara para pemimpin adat dan elit perkotaan didominasi oleh wacana-wacana negatif tentang struktur desa. Pada umumnya diyakini bahwa sistem desa tidak berjalan dengan baik, bahwa sistem itu telah menghancurkan adat dan kesatuan populasi *nagari*, dan bahwa hal itu telah merongrong otoritas para tetua terhadap kaum muda. Pada sebuah seminar yang diselenggarakan pada tahun 1989, Hasbi (Hasbi et al. 1990) menyimpulkan bahwa prediksi dari banyak pakar tentang Minangkabau ternyata terbukti, bahwa keputusan untuk membagi *nagari* menjadi desa mempunyai efek-efek sosial, ekonomis, dan kultural yang merugikan. Pemerintahan desa terbukti tidak mampu mengerahkan para penduduk desa untuk kepentingan bersama. Selain itu, negara tidak memberikan kompensasi finansial yang berarti bagi kepala-kepala desa. Meskipun KAN telah diakui oleh pemerintah, ia telah menjadi institusi yang tidak efisien dan tanpa otoritas yang nyata (Hasbi et al. 1990:30; Mochtar Naim 1990:60). Kemudian yang disayangkan adalah bahwa nyaris tidak ada kerja sama dengan atau dukungan untuk para perantau, sebab mereka mengidentifikasi diri dengan *nagari*, bukan dengan desa. Mochtar Naim (1990:48) – seorang politikus dan akademisi Minangkabau yang terkemuka – mencatat bahwa *nagari* dan desa tidak hanya berbeda dalam ukuran luas dan struktur administratif, tetapi juga merepresentasikan pandangan-pandangan dunia serta falsafah-falsafah yang berlainan. *Nagari* adalah mikrokosmos politis tata pemerintahan adat Minangkabau yang lebih luas, selaras dengan fundamen-fundamen dasar adat, matriklan, dan bahasa, sementara desa adalah unit terendah dari negara birokratis. “Apa yang kita perlukan”, simpul Mochtar Naim (1990:60), “Adalah sebuah pemerintah desa yang berakar di bumi dengan kepala di udara, dan bukan, sebagaimana dengan sistem desa, berakar di udara dengan kepala di bawah tanah”. Ketika membahas masalah-masalah sistem desa, Aziz Saleh (1990:88) – profesor ilmu sosial di Universitas Andalas, Padang – menyimpulkan bahwa “untuk sementara ini, alternatif terbaik adalah kembali ke *nagari*, bahkan andaikata kita terpaksa menyebutnya *nagari* desa”. Ada juga suara-suara yang lebih kritis. Misalnya, Damciwar (1990:75) – seorang dosen di Universitas Andalas – menunjukkan

bahwa bukanlah kesalahan Undang-undang Pemerintahan Daerah No. 5/1979 jika tempat pemukiman, dan bukan *nagari*, dinyatakan sebagai desa, melainkan kesalahan kita sendiri, sebab kita lebih mementingkan pertimbangan-pertimbangan finansial daripada pertimbangan-pertimbangan sosial dan kultural. Karena itu kita tidak boleh heran jika desa tidak berkembang dengan baik.

Sekali kemungkinan merevisi struktur pemerintahan desa itu menjadi konkret dan Undang-undang 1999 harus diimplementasikan, sikap-sikap di Sumatera Barat mengalami pergeseran besar dari sikap skeptis yang dulu dominan pada awal tahun 1990-an ke sikap menerima yang dianut oleh masyarakat luas maupun para politikus. Pada tahun 1998 gubernur mengawali penelitian mengenai opini-opini dan sikap-sikap di daerah-daerah pedesaan. Para peneliti, di bawah bimbingan Profesor Syahmunir dari Fakultas Hukum Universitas Andalas, menyimpulkan bahwa mayoritas penduduk pedesaan lebih menyukai struktur *nagari* daripada struktur desa. Karena itu gubernur memutuskan pada tahun 1998 bahwa Sumatera Barat harus kembali ke struktur *nagari* dan ia bersiap-siap untuk meyakinkan kalangan politik di Jakarta dan Sumatera Barat. Setelah diskusi-diskusi yang intensif di dalam dan di luar parlemen provinsi, konsultasi-konsultasi dengan organisasi-organisasi adat dan Islam, para perantau Minangkabau yang berpengaruh di Jakarta, dan diskusi-diskusi di koran-koran lokal, Peraturan Provinsi No. 9/2000 tentang Pemerintahan Nagari diberlakukan. Dalam waktu pendek gubernur berhasil menciptakan sebuah konsensus luas di tingkat provinsi.

Prospek kembali ke *nagari* menimbulkan diskusi-diskusi politik yang cukup bersemangat di seputar dua masalah terpisah yang seringkali dicampur-adukkan. Isu yang pertama menyangkut basis teritorial bagi desa baru itu. Yang kedua menyangkut model organisasional ke mana *nagari* itu harus dikembalikan: model prakolonial, kolonial, Orde Lama, atau Orde Baru. Imaji-imaji tentang pemerintahan *nagari* sebelum diperkenalkannya desa dan peranan KAN yang beredar di media dan di banyak diskusi publik, didasarkan pada pengetahuan yang dangkal mengenai sejarah Minangkabau dan tak banyak berhubungan dengan realita historis. Lebih tepat lagi, mereka mencerminkan harapan-harapan dari para peserta pergulatan-pergulatan tersebut.

Para optimis, di antaranya para pemimpin adat, mendesak bahwa kembali ke *nagari* akan menyelesaikan semua masalah yang sekarang dihadapi oleh desa.

Mereka berharap hal itu akan menghidupkan kembali respek bagi adat dan para pemimpin adat sebagai pemerintah *nagari* yang sah dan penguasa properti *nagari*, dan sebagai penjaga sejarah-sejarah keluarga. Suara-suara itu didukung oleh Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM). LKAAM didirikan pada tahun 1966 setelah Suharto berkuasa; fungsi utamanya adalah untuk menampung aspirasi-aspirasi politis para pemimpin adat. Meskipun lembaga itu mengambil sikap kritis terhadap usaha-usaha pemerintah untuk lebih jauh lagi mendaftarkan tanah suku, lembaga itu berkembang menjadi organisasi yang sudah cukup puas dengan dirinya sendiri, dan menjadi semakin terlibat dalam Partai Golkar. Menjelang akhir rezim Suharto, LKAAM menjauhkan diri dari Golkar dan mengambil sikap yang lebih independen. Di masa Reformasi, lembaga itu menyalakan kesempatan bagi para pemimpin adat untuk meraih kembali sebagian dari kekuasaan yang terlepas dari tangan mereka selama periode desa dan menjadi salah satu pengkritik paling vokal terhadap pemerintah.

Suara-suara yang lebih skeptis, di antaranya banyak dosen universitas dan para intelektual perkotaan maupun kepala-kepala desa yang takut kehilangan posisi mereka, menunjukkan bahwa kembali ke masa lalu yang nostalgis tidak akan mengobati kejelekan-kejelekan desa. Di mata mereka, alasan utama mengapa desa tidak berjalan dengan baik adalah kurangnya sumber-sumber finansial dan personalis yang memenuhi persyaratan. Dalam pandangan mereka, para pemimpin adat bukanlah obatnya; mereka justru menjadi salah satu bagian dari persoalan, sebab mereka sering menolak untuk bekerja sama dengan pemerintah desa. Lebih-lebih lagi, begitu mereka nyatakan, mereka sendiri telah memberikan sumbangan pada penghancuran adat dan otoritas adat, sebab mereka sendiri sebenarnya tidak tahu adat, tidak mengembangkan KAN menjadi institusi yang berfungsi serta memanipulasi kontrol apa pun yang mereka miliki atas aset-aset *nagari* demi kepentingan pribadi mereka sendiri. Di antara kaum muda yang dibesarkan di bawah sistem desa, sedikit sekali yang menyaksikan perlunya atau keunggulan sistem *nagari*, yang juga tidak mereka pahami sama sekali. Pada suatu diskusi di fakultas hukum di Universitas Bung Hatta pada tahun 2001, para mahasiswa mengeluh mereka akan dipaksa tunduk pada suatu sistem yang akan memperkuat posisi orang-orang tua, bukannya mengandalkan orang-orang muda yang dinamis dan berpendidikan baik. Yang lain lagi meramalkan bahwa pembaharuan

pemerintahan lokal itu hanya akan mengubah nama unit *nagari* dan tidak akan secara fundamental mengubah hubungan politis dan ekonomis antara para petani dengan pemerintah negara, atau antara politik provinsi dan politik negara. Sebagian besar penduduk *nagari* dan kota tidak mempunyai pendapat yang jelas sama sekali, tetapi tetap ambivalen, kadang-kadang malah nyaris skisofrenik, terhadap adat dan kepemimpinan adat. Di satu pihak, kembali pada nilai-nilai dan tata pemerintahan adat seakan memiliki harapan besar bagi perbaikan kondisi-kondisi sosial, kultural dan politis di kawasan itu. Di pihak lain, adat dan kepala-kepala suku dianggap lemah, otokratis, dan ketinggalan zaman.

### *Masalah tanah*

Salah satu masalah sentral dalam perdebatan itu menyangkut masalah penguasaan atas tanah ulayat. Masalah siapa yang berhak mengendalikan sumber-sumber seperti itu dan bisa melegitimasi eksploitasinya telah menjadi salah satu sumber konflik antara pemerintah-pemerintah *nagari*, para pemimpin suku, dan Departemen Tanah dan Kehutanan sejak pemerintah Belanda mengeluarkan Deklarasi Domein untuk Sumatera Barat pada tahun 1874. *Nagari-nagari* mengklaim – atas dasar adat – bahwa mereka seharusnya mengendalikan tanah ulayat mereka. Negara mengklaim hak-hak yang lebih tinggi atas dasar hukum nasional. Meskipun Sumatera Barat tidak pernah memiliki sektor perkebunan yang besar, dalam dekade-dekade terakhir rezim Suharto banyak tanah dan hutan telah dikuasai dengan kompensasi yang kurang memadai, tetapi kadang-kadang dengan bekerja sama dengan para tetua suku. Sebagian besar dari tanah-tanah itu diberikan sebagai konsesi atau lisensi pada orang-orang atau perusahaan-perusahaan yang dekat dengan rezim penguasa untuk perkebunan atau penebangan hutan.<sup>8</sup>

Kebebasan politik baru dan penekanan publik pada antikorupsi, transparansi, dan *good governance* telah memberikan pada banyak orang harapan bahwa sebagian dari ketidakadilan yang paling buruk di masa lalu bisa diberi ganti rugi. Secara lebih umum, banyak orang melihat adanya “jendela kesempatan” untuk menyelesaikan masalah ulayat yang masih dipergunjingkan dengan penyelesaian

---

<sup>8</sup> Lihat Oki (1977:114); Kahn (1993:202); F. dan K. von Benda-Beckmann (2004).

yang menguntungkan mereka dan untuk meminta agar masalah itu diakui.<sup>9</sup> Pemerintah pusat pada tahun 1999 mengeluarkan sebuah Peraturan Menteri tentang Pengakuan Tanah Desa untuk memecahkan masalah ulayat.<sup>10</sup> Meskipun begitu, peraturan itu hanya mengakui tanah ulayat yang sekarang, sebagaimana di masa lalu, tetap dipegang oleh *nagari*, dan ketika hubungan-hubungan antara komunitas hukum adat dan ulayat belum pernah diputus. Dengan demikian, peraturan itu mengesahkan semua tindakan atas tanah ulayat yang diambil oleh pemerintah, termasuk pengalihan bekas perkebunan-perkebunan Belanda kepada negara. Dalam interpretasi negara, tanah ulayat, sekali tanah itu diberikan atau diambil sebagai lisensi atau konsesi di bawah hukum negara, tetap menjadi tanah negara setelah lisensi itu habis masa berlakunya. Sebuah rancangan peraturan provinsi tentang tanah ulayat yang didasarkan atas interpretasi ini telah dijadikan wacana selama empat tahun terakhir ini. Hal itu menimbulkan banyak protes dan demonstrasi, dan terbentuklah sebuah aliansi antara para petani dan nelayan, cendekiawan kota, LSM-LSM, dan LKAAM, yang mengklaim bahwa status tanah desa tidak bisa habis masa berlakunya karena tindakan-tindakan pemerintah ini. Khususnya LKAAM menjadi pengkritik paling vokal terhadap rancangan peraturan pemerintah tersebut. LKAAM mengajukan rancangannya sendiri, ketika konsesi-konsesi tanah setelah berakhir masa berlakunya kembali lagi ke status tanah ulayat. Beberapa staf di Fakultas Hukum Universitas Andalas, terutama Syahmunir dan Narullah, tidak henti-hentinya mengusahakan lobi untuk mendapatkan pengakuan atas hak-hak ulayat *nagari*, sehingga pemerintah provinsi semakin jengkel. Dengan adanya gugatan terhadap hak-hak tanah ini, masalah tanah ulayat dikeluarkan dari Peraturan Provinsi tentang Pemerintahan Desa No. 9/2000. Pada awal tahun 2005 masalah itu masih menggantung.

Masalah ulayat menjadi salah satu faktor sentral dalam diskusi-diskusi mengenai peranan adat dalam struktur *nagari* yang baru, karena klaim-klaim tanah yang diarahkan terhadap negara atau para investor harus didasarkan pada adat, dan atas nama *nagari*, para pemimpin klan dan garis keturunan. Hal itu menjadi semakin menonjol lagi karena diperkirakan negara akan menurunkan dana untuk desa-

<sup>9</sup> Bandingkan Sakai 2002 untuk contoh-contoh di tempat lain di Indonesia.

<sup>10</sup> Antara tahun 1994 dan 1999, sebuah penelitian yang disponsori oleh Bank Dunia mencermati kemungkinan-kemungkinan mengakui dan mendaftar hak-hak tanah komunal di Minangkabau dan beberapa daerah lain (Slaats 1999).

desa dan menuntut *nagari* agar mengusahakan pendanaannya sendiri. Terlepas dari selisih pendapat mengenai bentuk spesifik dari usaha untuk kembali ke *nagari* itu, pada umumnya ada kesesuaian pendapat di antara penduduk *nagari* bahwa ulayat seharusnya berada di bawah kontrol *nagari*. Beberapa bupati yang memiliki kepentingan pribadi dengan perkebunan dan penebangan hutan dikatakan menentang kepulauan pada struktur *nagari*, sebab mereka khawatir hal itu akan memperkuat klaim-klaim atas tanah ulayat. Mereka lebih lamban dalam menanggapi struktur desa baru itu dibandingkan dengan para bupati yang tidak memiliki kepentingan dengan penebangan hutan dan perkebunan. Terlepas dari fakta bahwa masalah itu belum terpecahkan, gagasan bahwa ulayat di masa mendatang bisa menjadi salah satu sumber pendapatan yang penting bagi desa-desa meyakinkan banyak orang yang mula-mula menentang kepulauan pada *nagari*. *Nagari* bisa menyelesaikan apa yang tidak bisa diselesaikan oleh desa: melontarkan klaim atas ulayat sebagaimana disahkan dalam adat.

### *Struktur administratif nagari*

Peraturan Provinsi No. 9/2000 memungkinkan kepulauan pada *nagari* dalam batas-batas teritorial mereka sebelum tahun 1979 dan menetapkan kerangka umum bagi pemerintahan lokal, dengan menyerahkan rincian-rinciannya ke kabupaten-kabupaten.<sup>11</sup> Pemerintah *nagari* terdiri dari seorang Wali Nagari hasil pemilihan umum, stafnya, dan sebuah lembaga legislatif hasil pemilihan umum. Wali Nagari mewakili *nagari* secara internal dan eksternal, dan bertanggung-jawab pada parlemen *nagari* yang mendiskusikan dan memberlakukan peraturan-peraturan *nagari* serta anggaran *nagari*, dan mengontrol implementasi mereka. Menurut peraturan provinsi itu, parlemen *nagari* terdiri dari anggota-anggota yang dipilih oleh populasi *nagari* pada umumnya serta pemilu-pemilu bebas. Peraturan-peraturan kabupaten mewajibkan parlemen *nagari* mewakili kategori-kategori penting dari orang-orang yang ada di seluruh *nagari*, termasuk tiga kategori klasik, yaitu para tetua adat (*ninik mamak*), para pemimpin agama (*alim ulama*) dan cendekiawan (*cerdik*

---

<sup>11</sup> Ada variasi yang lumayan besar dalam peraturan-peraturan kabupaten dan desa, baik dari sudut struktur kelembagaan maupun aturan-aturan pemilihan pemimpin. Untuk rincian-rincian lebih lanjut, lihat F. dan K. von Benda-Beckmann (2001); Alfian Miko et al. (2005).



*pandai*), serta wanita-wanita adat (*bundo kandung*) dan kaum muda. Ini tidak hanya menggemakan kembali adat, tapi bahkan lebih menggemakan kelompok-kelompok fungsional di zaman Orde Lama dan Orde Baru.

Wali Nagari dan parlemen bersama-sama membentuk pemerintah *nagari* resmi. Selain itu, dua institusi lain diberikan. Suatu dewan konsultatif agama dan adat menjadi penasihat bagi Wali Nagari dan parlemen *nagari* mengenai masalah-masalah adat dan agama. Lebih-lebih lagi, semua *nagari* harus mempunyai Lembaga Adat Nagari yang menjadi penengah dalam perselisihan-perselisihan yang menyangkut properti suku dan melindungi adat pada umumnya, tetapi yang tidak menjadi bagian dari pemerintah *nagari*. Dengan memilih istilah LAN dan bukan KAN, para anggota parlemen provinsi ingin menekankan niat mereka untuk memisahkan lembaga ini dari KAN zaman Orde Baru Suharto. Tetapi kabupaten-kabupaten dan *nagari* tidak bisa memilih nama lain, dan lima dari delapan peraturan kabupaten telah kembali ke istilah KAN. KAN dan LAN memiliki posisi yang kabur dalam struktur pemerintahan *nagari* baru itu. Ia bukan lembaga pemerintahan *nagari* resmi, namun memang diatur dan fungsi-fungsinya secara resmi diatur dengan sangat rinci.

### *Politik perubahan batas-batas*

Peraturan-peraturan provinsi menegaskan bahwa desa-desa harus kembali ke unit-unit teritorial *nagari* sebelum diperkenalkannya sistem desa. Fusi serta pemecahan *nagari* tidak dikesampingkan, tetapi disinggung di tahap belakangan. Suatu *nagari* bisa dipecah-pecah sesudah konsultasi dengan seluruh komunitas hukum adat dan musyawarah antara KAN dan para pemimpin sosial lain. Jika konsensus tercapai, keputusan diajukan ke pemerintah kabupaten dan harus dikonfirmasi dengan keputusan bupati kepala daerah. Peraturan itu juga memungkinkan pembentukan sebuah *nagari* baru dengan pemerintahan tersendiri, sementara tetap berada di bawah KAN *nagari* induk. Mulai awal 2005, 32 *nagari* dipecah-pecah dan pada umumnya diperkirakan kelak akan ada sekitar 800 *nagari*, jauh lebih besar dari jumlah sebelum tahun 1983 yang mencapai 543 *nagari*.

Dalam kebanyakan kasus, desa setuju untuk melakukan penyatuan kembali, tetapi beberapa dari *nagari* lama telah berkembang menjadi terlalu besar dan setuju

untuk dipecah-pecah. Beberapa desa dulu merupakan sebuah *nagari* tersendiri dan suatu ketika difusikan oleh pemerintahan negara, sebagaimana terjadi pada Padang Luar. Desa-desanya itu memutuskan untuk mendirikan sebuah *nagari* tersendiri lagi, sebagaimana dilakukan oleh Sungai Tenang pada awal tahun 2005. Pemecahan-pemecahan seperti itu tidak menimbulkan masalah.

Dalam dua situasi, perubahan batas-batas itu telah mengakibatkan masalah-masalah serius. Dalam situasi pertama, desa terjerat dalam perluasan kota, yang berusaha memasukkan desa-desa sekitarnya sebagai kelurahan. Misalnya, Wali Kota Desa Bukittinggi secara sepihak memasukkan beberapa desa dari *nagari* sekitarnya yang sebelumnya menjadi bagian Kabupaten Agam. Hal itu mencetuskan pertarungan politik yang berkepanjangan antara Bupati Agam, Wali Kota Bukittinggi, kedua parlemen yang bersangkutan, media, para mantan kepala desa, kepala desa-kepala desa yang masih menjabat, serta wakil-wakil adat dari *nagari* yang bersangkutan, yang didukung oleh demonstrasi-demonstrasi massa dari populasi desa, dan yang melibatkan gubernur serta jajaran pemerintah pusat. Kota-kota lain yang mengalami perluasan, misalnya Padang Panjang dan Pariaman, menghadapi masalah-masalah serupa. Pada awal tahun 2005, konflik-konflik itu masih tetap belum terpecahkan.

Konstelasi problematik lain menyangkut desa yang dahulu merupakan pemukiman orang baru (*orang datang*) atau keturunan para budak (*kemanakan di bawah lutnik*). Sebagian besar dari kelompok-kelompok pemukim itu adalah orang Minangkabau sendiri, dan telah tinggal di sana selama lebih dari satu abad. Tetapi mereka kadang-kadang juga pedagang atau transmigran Jawa yang belum lama tinggal di sana. Mereka hanya menikmati hak-hak politik dan ekonomis yang lebih rendah di bawah adat. Wilayah komunitas-komunitas itu tinggal biasanya merupakan bagian dari properti warisan dari klan-klan aslinya, yang telah 'memberikannya' pada para pendatang baru itu menurut adat. Meskipun properti itu mempunyai status properti warisan (*pusako*) bagi para pendatang baru itu, ia tetap di bawah hak-hak kontrol yang masih tersisa dari para pemegang pusako atau ulayat aslinya. Beberapa dari kelompok-kelompok itu tinggal di daerah yang relatif terpisah dari *nagari* lama dan menjadi desa tersendiri. Di bawah sistem desa, desa pendatang baru seperti itu menikmati otonomi lebih besar, yang dijunjung tinggi oleh para pemukim itu dan dibenci oleh suku-suku lama. Desa pendatang

baru takut jika di bawah rezim baru kepala-kepala suku lama, yang tetap tinggal di bagian-bagian lama *nagari* dan yang mendominasi KAN, akan merebut kembali hak-hak mereka, dan karena itu bersikeras membentuk *nagari* yang independen.

Pertarungan itu merupakan indikasi tentang ketahanan prinsip-prinsip adat dan perbedaan-perbedaan status adat lama beserta implikasi-implikasi hukumnya. Kontras dengan perbedaan-perbedaan sosial yang sama-sama penting atas dasar pendidikan, perbedaan-perbedaan status adat antara pendatang baru dan warga adat asli betul-betul ditegaskan, yang mengisyaratkan status hukum dengan perbedaan-perbedaan hak dan kewajiban. Kekhawatiran di antara banyak cendekiawan perkotaan bahwa kesenjangan-kesenjangan masa lalu, yang sebagian besar telah diseimbangkan di bawah rezim *nagari*, akan muncul kembali di bawah sistem baru itu, adalah lebih realistis daripada yang mau diakui oleh para pendukung adat.

### *Menggugat sumber-sumber nagari*

Salah satu masalah utama dalam *nagari* baru itu adalah masalah siapa yang mengendalikan sumber-sumber *nagari*: kepala *nagari* yang mewakili pemerintah *nagari* dan para warganya, atau KAN sebagai wakil komunitas adat? Masalah ini mempunyai latar belakang kuat. Di bawah Orde Baru, seorang investor yang ingin mengeksploitasi batu kerikil, pasir, batu bara atau hutan harus berunding dengan pemerintah provinsi atau bahkan pusat. Pejabat kabupaten atau lokal hanya boleh melaksanakan instruksi-instruksi dari atas, dan *nagari-nagari* biasanya tidak menerima kompensasi, atau menerima kompensasi dalam jumlah sangat kecil. Sekarang investor harus berunding di banyak tingkatan dan tidak lagi bisa mengabaikan pemerintah *nagari* dan kabupaten. Pasar adalah salah satu sumber pendapatan penting bagi kabupaten, tetapi *nagari-nagari* masa kini menginginkan bagian mereka dan mengklaim kendali atas pasar-pasar mereka. Meskipun kenyataannya tidak banyak pasar yang diserahkan ke tangan *nagari-nagari*, kebanyakan *nagari* mengharapkan penyerahan itu akan terjadi di waktu dekat. Kontrol *nagari* tidak hanya berarti pendapatan potensial bagi *nagari* untuk digunakan bagi pembangunan *nagari*; ini juga berarti salah satu sumber korupsi potensial bagi orang-orang yang menduduki posisi-posisi pemimpin. Khususnya pendapatan

tak sah potensial inilah yang membuat perselisihan-perselisihan internal antara pemerintah desa dan institusi-institusi adat menjadi begitu sengit. Pengalaman korupsi begitu tertanam dalam-dalam sehingga ketidakpercayaan di antara para penduduk desa dan pemimpin-pemimpin mereka begitu luas.

Dibandingkan dengan periode sebelum tahun 2000, peranan KAN dalam pengelolaan sumber-sumber *nagari* telah berubah. Kepala-kepala desa, karena tidak mempunyai basis dalam adat, tidak dapat mengklaim properti ulayat atau *nagari* lain, tetapi kepala desa sebagai kepala pemerintah *nagari* baru sekarang bersaing dengan KAN sebagai pemegang otoritas adat tradisional. Dengan demikian, yang agak paradoksikal, kepulauan pada sistem *nagari* itu telah secara formal memperkuat posisi kepala desa dalam berhadapan dengan pemerintah adat. Surat edaran gubernur tahun 2003 menyatakan bahwa kekayaan *nagari* harus dikelola oleh pemerintah desa. Di beberapa desa, kewenangan itu telah secara resmi diserahkan oleh ketua KAN pada pemerintah desa, tetapi banyak kepala desa menghadapi kesulitan untuk mengambil alih kendali aktual atas sumber-sumber dari para pemimpin adat atau KAN. Di *nagari-nagari* lain, kompromi-kompromi telah dirundingkan. Ada juga contoh-contoh kerja sama yang produktif antara kepala desa dan ketua KAN.

### *Adat, Islam, negara, dan identitas Minangkabau*

Dalam proses perubahan batas-batas geografis, sosial, dan administratif desa-desa itu, hubungan antara tiga tatanan normatif utama juga tengah dirundingkan kembali. Kembali ke *nagari* tidak hanya memenuhi pikiran banyak orang Minangkabau akibat detail-detail dari pemerintahan desa dan hak-hak tanah. Yang sama-sama penting adalah perasaan bahwa kepulauan itu juga memulihkan salah satu unsur penting dalam identitas Minangkabau, yaitu akar-akar geografis, sosial dan politis mereka. Proses-proses itu juga telah menghidupkan kembali diskusi-diskusi tentang kebudayaan Minangkabau pada umumnya dan khususnya sehubungan dengan paruh lain dari identitas Minangkabau – yaitu menjadi orang Islam.

Dari dulu identitas Minangkabau kuat dan ambivalen, beraneka lapisan, dan penuh dengan kontradiksi-kontradiksi serta ketegangan-ketegangan. Secara historis lapisan yang tertua berakar dalam adat. Tetapi adat telah digabungkan, secara

parsial dikesampingkan tetapi tidak pernah benar-benar digusur, oleh pandangan-pandangan dunia, dunia-dunia simbolik, dan tatanan-tatanan hukum lain. Meskipun sejauh mana Minangkabau memeluk atau menolak pengetahuan dan nilai-nilai baru sangat bervariasi, mereka jarang menghapuskan pengetahuan atau nilai-nilai lama itu. Dalam perjalanan waktu, Minangkabau mengembangkan suatu pemahaman diri dan identitas budaya – dan belakangan etnis – yang mengisyaratkan suatu rekonsiliasi yang senantiasa bergeser dan tidak mantap dari tatanan-tatanan normatif ini. Judul tiga buku terbaru oleh para penulis Minangkabau mengisyaratkan semakin besarnya keprihatinan Minangkabau dengan etnisitas mereka sendiri (*etnis dan adat Minangkabau*, H. Ch. N. Dt. Bandaro Latief 2002; *masih ada harapan: posisi sebuah etnik minoritas dalam hidup berbangsa dan bernegara*, S. Bahar dan Mohammed Zulfan Tadjoeeddin 2004; *utopia nagari Minangkabau*, Hasrifendi dan Lindo Karsyah 2003). Dalam masing-masing penerbitan ini, diskusi-diskusi tentang *nagari* baru itu juga mengandung diskusi tentang identitas Minangkabau.

Adat Minangkabau diekspresikan secara rinci dalam sejarah-sejarah lisan, pepatah-pepatah, cerita-cerita, dan lagu-lagu. Adat itu sudah memikat imajinasi para pengamat asing sejak awal abad ke-19, dan dalam tulisan-tulisan Belanda tentang adat dan hukum adat di Indonesia sumber-sumber tentang Minangkabau menempati ruang yang jauh lebih besar. Namun sebagaimana ditunjukkan oleh Kahn (1993), 'mendefinisikan Minangkabau' sudah lama menjadi masalah bukan hanya bagi pejabat pemerintah kolonial Belanda atau Indonesia yang bukan orang Minangkabau. Banyak penulis Minangkabau secara aktif memberikan sumbangan pada perdebatan-perdebatan mengenai hubungan antara adat dan pandangan-pandangan dunia lain.

Hubungan antara adat dengan Islam, dan belakangan antara adat, Islam dan negara, juga bervariasi sepanjang sejarah.<sup>12</sup> Di zaman prakolonial, Islam terutama diadaptasikan dengan adat matrilineal. Ini berubah dalam Perang Paderi, ketika para Islamis menyodorkan cetak-biru mereka sendiri untuk organisasi sosial, ekonomis dan politis. Itu kembali berubah ketika orang Belanda melakukan intervensi dan mendukung adat dalam melawan Islam. Dualitas adat dan Islam tetap merupakan salah satu poin identifikasi sentral dan konstitutif bagi sebagian besar orang

---

<sup>12</sup> Taufik Abdullah 1966; F. dan K. von Benda-Beckmann 1988.

Minangkabau. Kesatuan adat dan Islam yang tak terpisahkan diekspresikan dalam pepatah *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah* (ABSSBK, adat berdasarkan syarak, syarak berdasarkan Quran). Meskipun pepatah ini tidak memiliki sejarah,<sup>13</sup> dalam beberapa tahun terakhir ini ungkapan itu menjadi buah bibir tiap orang. Antara tahun 2002 dan 2003 tiga konferensi diselenggarakan dan muncullah beberapa penerbitan mengenai ABSSBK.<sup>14</sup> Keyakinan bahwa adat dan Islam tidak terpisahkan, bahwa nilai-nilai dari keduanya harus mengatur kehidupan Minangkabau, dan, dengan adanya kemerosotan mereka, harus direvitalisasikan, juga telah menemukan ekspresi dalam “gerakan kepulauan” lain, yaitu kepulauan ke surau. Surau adalah tempat tidur bagi lelaki Minangkabau yang belum menikah, yang tidak mempunyai tempat di rumah ibu mereka di bawah sistem organisasi sosial matrilineal dan residensi uxorilokal pascaperkawinan. Surau juga merupakan tempat pendidikan dalam adat dan Islam diberikan.

Pemerintah Belanda dan kemudian republik memperkenalkan pandangan-pandangan dunia sosial dan politis baru tentang modernitas dan pembangunan. Meskipun banyak orang Minangkabau tidak menemui kesulitan dalam mengadopsi ide-ide baru ini, matrilinealitas dan modernitas seringkali dipandang sebagai saling mengesampingkan. Tetapi Minangkabau secara persisten menempati posisi terkemuka dalam lanskap politik negara Indonesia yang tengah muncul. Para politikus Minangkabau diwakili dalam kepemimpinan semua partai politik dan mereka hadir dalam proporsi besar dalam pemerintahan-pemerintahan pertama republik. Belakangan modernitas memberi jalan bagi perjuangan memperoleh kemerdekaan dan, sekali tujuan itu tercapai, bagi negara Indonesia yang demokratis. Setelah pemberontakan daerah oleh PRRI (Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia) dipadamkan oleh angkatan bersenjata republik, keunggulan edukasional Minangkabau menjadi surut dan sebagian besar cendekiawan menjadi puas diri di bawah rezim Orde Baru Suharto yang sentralis dan semakin otoriter. Ada perasaan frustrasi yang mendalam dan tersebar luas di Minangkabau karena kehilangan posisi terkemuka di Indonesia.<sup>15</sup> Dalam hal ini Navis (1995:19) berbicara tentang suatu “musibah intelektual”.

<sup>13</sup> Sampai akhir 1970-an, hubungan itu secara umum diekspresikan sebagai *Adat basandi syarak, syarak basandi adat*. Lihat Taufik Abdullah 1966; F. dan K. von Benda-Beckmann 1988.

<sup>14</sup> I.KAAM (2002); PPIM (2003); Salmadani dan Samad (2003). Lihat juga Ade Chandra et al. (2000); Erizal (2000a, 2000b).

<sup>15</sup> Taufik Abdullah (1995); S. Bahar dan Mohammed Tadjoeuddin (2004).

Diskusi-diskusi tentang identitas Minangkabau sejak kejatuhan rezim Suharto sebagian besar bersifat bercermin ke dalam. Sementara di masa lampau orang Minangkabau beroperasi secara bersama-sama dengan yang lain dalam melawan musuh (orang Belanda selama zaman penjajahan, dan orang Jawa selama PRRJ) dan menjadi pusat dari Provinsi Sumatera Tengah yang kuat dan kaya akan sumber-sumber, sekarang mereka sendirian dalam merundingkan hubungan-hubungan mereka dalam negara nasional, dan posisi ekonomis mereka yang lemah tidak memberikan banyak pilihan bagi mereka. Provinsi-provinsi yang lebih kaya di Sumatera, misalnya Riau dan Aceh, meredefinisikan posisi mereka dalam negara Indonesia dari posisi ekonomis yang kuat dan tidak menunjukkan kecenderungan untuk berbagi kekayaan mereka dengan Minangkabau, yang tidak memiliki banyak kekayaan untuk ditawarkan sebagai timbal-balik. Dengan demikian antusiasme kepulauan ke *nagari* juga harus dilihat dari kacamata frustrasi umum karena menemukan Minangkabau dalam posisi di antara tetangga-tetangga yang jauh lebih kuat dan kaya daripada Sumatera Barat. Terlepas dari kritik dan kekecewaan mereka, kebanyakan orang Minangkabau masih mengidentifikasi diri dengan negara kebangsaan Indonesia. Di kawasan itu tidak ada wacana tentang pemisahan.

Tekanan politis dan ideologis yang menyusut dari pusat telah merangsang ledakan keminangkabauan yang dulu ditindas, yang menemukan ekspresinya dalam adat, *nagari*, dan ABSSBK. Masalah-masalah yang muncul antara lain: bagaimana mengisi ruang ini, apa adat itu, siapa yang mengetahui adat, apa arti pemerintahan *nagari* dan ABSSBK menurut adat? Globalisasi menyodorkan kerangka kerja tambahan ketika identitas-identitas bisa dirumuskan (misalnya minoritas etnis, orang-orang pribumi) sementara pada saat yang sama desakan-desakan neoliberal menyodorkan tantangan-tantangan yang dianggap mengancam nilai-nilai Minangkabau. Sehubungan dengan Minangkabau, sejumlah organisasi internasional mendukung proses desentralisasi dan kepulauan ke *nagari*. Orang-orang Minangkabau maupun orang-orang luar dari Indonesia, para antropolog asing dan lembaga-lembaga pembangunan yang membantu kebijaksanaan desentralisasi, misalnya Ford Foundation, UNDP (United Nations Development Programme), GTZ (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), sebagian besar menggunakan repertoar retorika global, dan semakin banyak agen-agen lokal yang menggunakan bahasa yang sama. Salah satu ilustrasi yang menonjol adalah laporan pada sebuah

seminar mengenai kepulauan ke surau, yang diselenggarakan di Padang pada tahun 2001. Laporan itu memperingatkan tentang adanya bahaya-bahaya yang dibawa oleh globalisasi sains, teknologi informasi, dan gaya hidup bagi identitas Minangkabau dan nilai-nilai ABSSBK, tetapi kemudian laporan itu juga merangkai isu-isu itu dalam bahasa global: partisipatif, dialogis, demokratis, transparansi dan akuntabilitas, sinergi, efektivitas, efisiensi.<sup>16</sup> Dengan demikian, tatanan normatif yang direpresentasikan oleh negara dan gagasan-gagasan normatif transnasional sama-sama merupakan bagian kuat dari identitas Minangkabau sebagaimana adat dan Islam, tetapi bertentangan dengan hubungan antara adat dan Islam, perdebatan mengenai kontradiksi-kontradiksi yang ditimbulkannya ternyata tidak banyak.

### *Arena dan para aktor*

Diskusi-diskusi dan pertarungan-pertarungan mengenai identitas terjadi di arena-arena yang berlainan tetapi interdependen, di desa-desa, antara para elit politik kabupaten dan provinsi, di parlemen-parlemen, dan di lingkaran lembaga-lembaga pembangunan, serta di antara para perantau Minangkabau di Medan, Jakarta, atau Bandung. Lokakarya-lokakarya, seminar-seminar, buku-buku dan TV dan surat kabar-surat kabar lokal menjadi saluran informasi utama. Kepulauan ke *nagari* dan ABSSBK juga mempunyai arti-arti yang berlainan bagi orang-orang yang berlainan dalam posisi-posisi yang berlainan. Perdebatan mengenai *nagari* difokuskan pada masa lalu yang gilang-gemilang dan telah menciptakan banyak nostalgia.<sup>17</sup>

### *Perdebatan di kalangan cendekia*

Setelah relatif diabaikan antara 1980-an dan awal 1990-an, adat dan masyarakat Minangkabau kini menjadi pusat perhatian di antara para cendekia, dosen

---

<sup>16</sup> Pemda Sumbar dan ICMI, Padang, pedoman gerakan kembali ke surau di Sumatera Barat; kembali ke surau di Sumatera Barat, hasilnya seminar dan lokakarya, Hotel Buni Minang, 27-28 Juni 2001. Untuk Bali, lihat Schulte Nordholt dalam bunga rampai ini.

<sup>17</sup> Taufik Abdullah (1995:8) menyebut sikap itu narkisistis dan memberikan peringatan tentang harapan-harapan yang utopian.



universitas, wartawan, dan perantau.<sup>18</sup> Ilustrasi yang menonjol diberikan oleh buku-buku yang diterbitkan oleh Yayasan Genta Budaya, yang merupakan hasil dari lokakarya-lokakarya yang diselenggarakan pada tahun 1990-an, ketika masalah-masalah Minangkabau didiskusikan secara kritis.<sup>19</sup> Sebuah serial buku-buku pelajaran sekolah mengenai adat dan sejarah telah diterbitkan untuk digunakan di sekolah-sekolah dasar dan menengah (Yulfian Azrial 1994). Dengan kepulauan ke *nagari*, pencarian pengetahuan tentang adat menjadi semakin intensif. Penerbitan-penerbitan tentang adat meningkat, dan buku-buku serta buklet-buklet tua tentang adat dicetak-ulang. LKAAM menerbitkan buku-buku dan bahan-bahan pengajaran serta, untuk jangka waktu yang tidak begitu lama, buletin seri alam Minangkabau dalam bahasa Minangkabau. LKAAM juga menawarkan kursus-kursus pelatihan mengenai adat.<sup>20</sup> Para anggota secara teratur menerbitkan sesuatu di koran-koran lokal dan tampil di TV (*Semangat Demokrasi* 16-19 Maret 2002). Sekarang LKAAM hanyalah satu dari sedemikian banyak organisasi yang mengklaim peranan lebih besar bagi adat dan yang menafsirkan serta memuji-muji arti-penting ABSSBK. Lembaga itu belakangan diikuti oleh organisasi-organisasi baru seperti Pusat Pengkajian Islam dan Minangkabau (PPIM). Organisasi-organisasi feminis menyelenggarakan pertemuan-pertemuan mengenai peranan wanita Minangkabau; aliansi-aliansi LSM memperebutkan hak-hak adat dan menyelenggarakan seminar-seminar dan lokakarya-lokakarya. Para migran menulis buku-buku dan pamflet-pamflet mengenai adat Minangkabau dan masalah-masalah etnisitas serta identitas, dan menyelenggarakan pertemuan-pertemuan dan seminar-seminar di Sumatera Barat.<sup>21</sup> Organisasi perantau Gebu Minang di Jakarta mendirikan sebuah klub

<sup>18</sup> Sampai 1970-an, representasi struktur adat relatif sederhana, yang terdiri dari beberapa pakar adat yang diakui dan yang semuanya orang Minangkabau, misalnya Rasjid Manggis Dt. Rajo Panghoeloe (1971) dan Idrus Hakimy Dt. Rajo Panghulu, LKAAM dan beberapa guru hukum adat, ilmuwan sosial, dan sejarawan seperti Taufik Abdullah, Mochtar Naim, Imran Manan, Amelioes Sa'danoer, dan Abdul Aziz Saleh.

<sup>19</sup> Lihat M. Hasbi et al. (1990); Edy Utama (1995, 1996a, 1996b); Abdul Aziz Saleh dan Van Giffen (1990); Idrus Hakimy Rajo Panghulu (2001).

<sup>20</sup> LKAAM, Padang, lembaga pemberian bekal adat alam Minangkabau (Babekal Alam), LKAAM Sumatera Barat, 2001.

<sup>21</sup> M.S. Amir 1999, 2005; H. Ch. N. Dt. Bandaro Latief 2002; H.Ch. N. Dt. Bandaro Latief et al. 2004; S. Bahar dan Mohammed Zulfan Tadjoeuddin 2004. S. Bahar menyelenggarakan sebuah diskusi dalam tayangan langsung di TV Padang mengenai bukunya yang kontroversial (S. Bahar dan Mohammed Zulfan Tadjoeuddin 2004). Organisasi perantau Kabupaten Solok mengorganisir sebuah pertemuan besar mengenai adat, kedudukan wanita dan manajemen suku dalam Januari 2005. Kongres Wanita Minangkabau menyusun rencana untuk tahun 2005 dan merencanakan diskusi mengenai agenda tersebut dengan para perantau Minangkabau dari Jawa, aktivitas-aktivitas LSM lokal, dan Komisi Hak-hak Asasi Manusia Indonesia cabang provinsi.

buku dan pada tahun 2001 mulai menerbitkan serangkaian buku saku yang membahas aspek-aspek tertentu dari sejarah dan adat Minangkabau.

Ada perundingan yang subtil maupun tidak subtil mengenai siapa yang berhak berbicara tentang dan untuk adat. LKAAM selalu menekankan bahwa ia mencakup baik adat maupun agama, dalam semangat ABSSBK, dan berusaha menguasai wacana kembali ke surau. Menurut mereka, Majelis Ulama Indonesia hanya ahli mengenai agama dan dengan demikian tidak berhak berbicara tentang adat atau tentang hubungan antara adat dengan Islam. Menurut LKAAM, LSM-LSM juga tidak mempunyai hak untuk berbicara tentang masalah-masalah adat. LKAAM itu sendiri menjadi sasaran serangan gencar, dan tuntutan-tuntutan agar LKAAM dibubarkan berulang-ulang dilontarkan lewat media lokal. Ia dikritik karena masa lalunya yang berkilat pada Golkar, dan organisasi-organisasi lain meragukan legitimasinya untuk mewakili adat (*Singgalang* 28-4-2003). LSM-LSM khususnya tidak melihat adanya alasan bagi keberadaan institusi seperti itu.<sup>22</sup> Yang lain-lain berkilah bahwa keberadaan LKAAM tidak diperlukan karena adat berakar dalam *nagari*, tidak ada institusi-institusi adat di tingkat provinsi. Lebih-lebih lagi, kepemimpinan *nagari* seharusnya tidak hanya terdiri dari para tetua adat. LKAAM membela posisi dan sejarahnya di media dan dalam seminar-seminar. Ia menjelaskan bahwa ia tidak didirikan pada tahun 1966 oleh pemerintah daerah, melainkan oleh KAN seluruh *nagari* Minangkabau. Ia hanya bersedia menerima kritik dari KAN-KAN tersebut. Selain itu, LKAAM dari dulu selalu mengklaim bahwa tanah di Minangkabau adalah tanah ulayat dan bukan tanah pemerintah.<sup>23</sup> Kelompok-kelompok aktivis seperti Lembaga Bantuan Hukum atau Forum Peduli Sumatera Barat mengambil sikap serupa sebagai pendekar-pendekar adat dalam masalah tanah ulayat. Aliansi LSM Paga Alam,<sup>24</sup> misalnya, dalam soal adat dan tanah ulayat itu menggunakan pendekatan yang secara radikal lebih adat-*minded* daripada LKAAM. Tetapi sementara para anggota LKAAM sepenuhnya mengidentifikasi diri sebagai pendekar adat, organisasi-organisasi lain berusaha

---

<sup>22</sup> *Semangat Demokrasi* 16-19 Maret 2002. Lihat A.R. Rizal dalam *Singgalang* 6-7-2002; Mochtar Naim dalam *Singgalang* 4-5-2003.

<sup>23</sup> *Singgalang* 29-4-2003; LKAAM, Padang, hubungan dan eksistensinya Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau (LKAAM) dan Kerapatan Adat Nagari (KAN) di Sumatera Barat, tanpa tanggal.

<sup>24</sup> Paga Alam Minangkabau, Padang, Siaran Pers No. 01/S-Pers/PALAM/IX/2004 tentang Ranperda Pemanfaatan Tanah Ulayat, 2004.

keras memperoleh hak-hak adat tanpa mengisyaratkan peranan yang ekstensif untuk kepemimpinan adat. Menurut mereka, pemerintah sesuai dengan adat tidaklah demokratis, tetapi kedengaran feodalistis. Mereka membedakan antara hak-hak substantif yang terkandung dalam adat (yang dianggap bukan sekadar hak-hak tanah yang terkandung dalam legislasi negara) dengan organisasi yang berhak mengklaim hak-hak itu. Yang lain-lain lagi menyatakan bahwa pertarungan-pertarungan untuk memperebutkan hak-hak politis dan ekonomis rakyat itu mestinya lebih baik diserahkan pada organisasi-organisasi masyarakat sipil yang tidak bisa dikompromikan. Hak-hak adat seharusnya mendukung kepentingan rakyat dan bukan memperkuat posisi-posisi feodal dari para pemimpin adat yang korup.

### *Pemerintah dan politik provinsi*

Pemerintah provinsi adalah salah satu pemain penting dan aktif di arena regional. Ia sukses dalam mengantisipasi dan mengendalikan politik desentralisasi. Ketika ada kemungkinan bahwa rezim Suharto tidak akan mampu bertahan dan sebuah era reformasi mulai menerawang di cakrawala, penekanan pada keminangkabauan dan upaya merevaluasi *nagari* yang khas Minangkabau menjadi salah satu cara untuk menunjukkan jarak dari Jakarta dan organisasi desa Jawa yang dipaksakan oleh 'Jakarta' pada tahun 1983. Penekanan pada ciri khas Minangkabau juga dimaksudkan untuk menegaskan kembali kepentingan-kepentingan ekonomis lokal dari dominasi pejabat-pejabat pusat di Jakarta. Ketika elit politik Sumatera Barat bertarung melawan pusat untuk mempertahankan satu-satunya industri besar Sumatera Barat, Semen Padang, agar berada di bawah kontrol lokal, para pejabat Sumatera Barat dengan tegas menegaskan status spesifik tanah ulayat Minangkabau yang menurut adat tidak dapat dijual (Sakai 2003b). Sebagaimana telah kita saksikan, hal itu tidak mencegah pejabat-pejabat yang sama untuk menegaskan bahwa sekali lisensi-lisensi atau konsesi-konsesi telah diberikan untuk tanah seperti itu, maka tanah itu tetap merupakan tanah negara.

Pemerintah provinsi terus mensubsidi sebagian besar dari organisasi-organisasi yang terlibat dalam diskusi-diskusi tentang adat dan kebudayaan Minangkabau. Hampir tak ada penerbitan yang tidak diberi prakata oleh gubernur. Perdebatan-

perdebatan antara organisasi-organisasi yang beroperasi di tingkat provinsi, misalnya LKAAM, PPIM, dan MUI mengenai peranan adat, kedudukan para pejabat Islam, ABSSBK, dan gerakan kembali ke surau itu bukan hanya diskusi-diskusi tentang nilai-nilai dan aturan-aturan moral, tetapi juga harus dipahami sebagai sebuah persaingan untuk mendapatkan pendanaan pemerintah dan untuk menyodorkan layanan-layanan *advisoris* pada pemerintah.<sup>25</sup> Sementara hal itu memberi pemerintah salah satu sarana untuk membenarkan pandangan-pandangan tertentu, itu tidak dapat mencegah organisasi-organisasi seperti LKAAM atau staf universitas mengkritik politik provinsi. Beberapa organisasi lain beroperasi dengan jarak lebih besar dari pemerintah, karena mereka didukung oleh para perantau atau LSM-LSM asing.

Salah satu topik utama dalam wacana-wacana politik regional menyangkut bentuk demokrasi Minangkabau. Sebagian besar orang Minangkabau membanggakan demokrasi Minangkabau yang menekankan permusyawaratan dan konsensus dan menganggapnya lebih unggul dari demokrasi voting 50 plus 1 gaya barat. Bukan hanya lobi adat tradisional yang lebih menyukai upaya memperkenalkan prinsip-prinsip demokrasi Minangkabau, banyak politikus dan tokoh publik seperti rektor Universitas Andalas juga memuji-muji demokrasi konsensus Minangkabau.<sup>26</sup> Tetapi pernyataan-pernyataan seperti itu tidak mencegah pemerintah provinsi dan kabupaten dari upaya mengguyuri desa-desa dengan aturan-aturan dan birokrasi.

Berbagai lembaga donor regional, nasional, dan internasional juga berpartisipasi dalam perdebatan-perdebatan itu, dengan mengikuti agenda-agenda mereka dan berusaha mempromosikan isu-isu politik mereka. Dengan demikian, GTZ memberikan nasihat pada desa-desa dan kabupaten-kabupaten serta mengorganisir kursus-kursus pelatihan mengenai organisasi dari sebuah struktur

---

<sup>25</sup> Dengan demikian, ketika LKAAM mengkritik pemerintah provinsi dan menuduhnya tidak peduli pada adat, barangkali itu adalah kritik terselubung bahwa pemerintah memberikan subsidi terlalu besar pada pendatang baru di bidang adat-Islam-kebudayaan, yaitu PPIM. Lihat saling lontar kritik dalam surat kabar *Semangat Demokrasi* 23-26 Maret 2002, (LKAAM) dan 20-22 Maret 2002 (kantor gubernur).

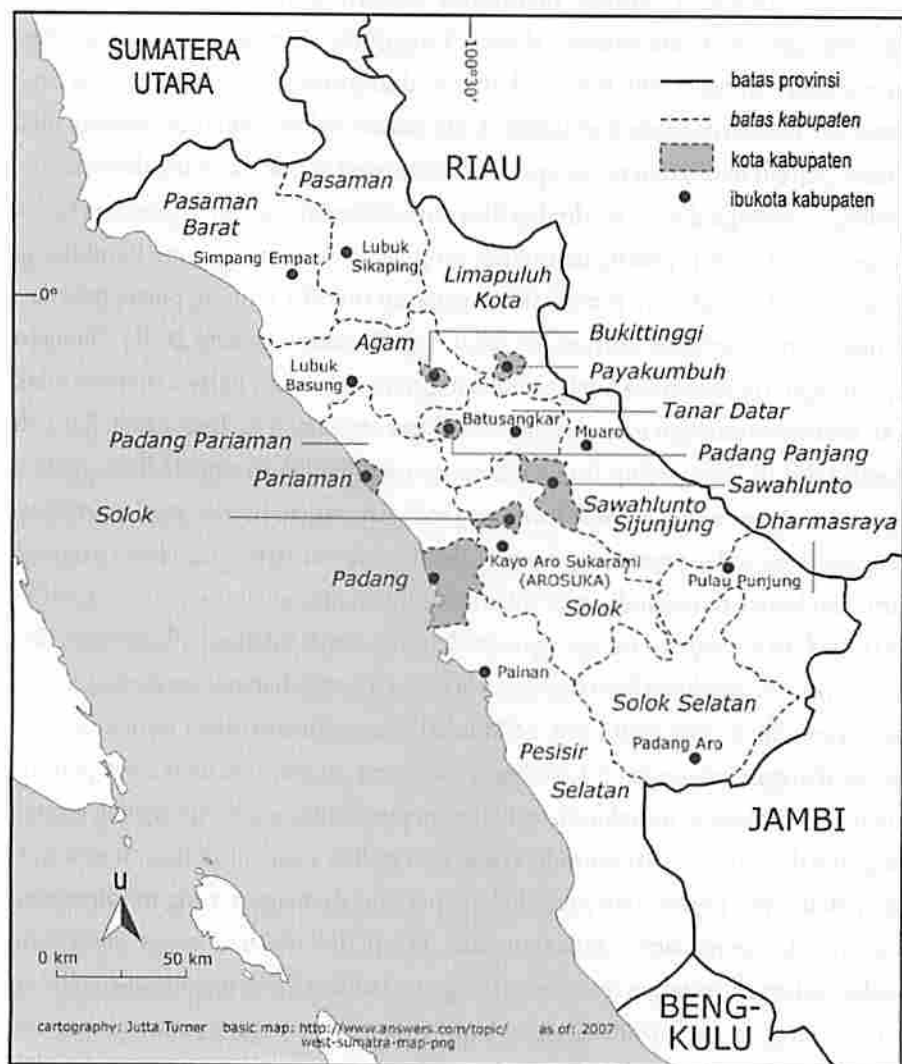
<sup>26</sup> Lihat rektor Universitas Andalas dalam *Haluan* 8-6-200

*nagari*, dengan menekankan isu-isu transparansi dan tanggung jawab pemerintahan.<sup>27</sup> Baik pendukung adat maupun demokrasi modern bermain menurut apa yang ingin didengar oleh para lembaga donor. Yang disebutkan di muka menekankan bahwa adat betul-betul merupakan pembangunan dari bawah, bersifat partisipatoris, dan berbasis komunitas. Yang disebut belakangan menekankan nilai pemilu-pemilu bebas dan proses-proses pembuatan keputusan yang demokratis. Lembaga-lembaga donor sendiri bersikap ambivalen mengenai bagaimana harus mengevaluasi prinsip-prinsip demokrasi yang saling bertentangan itu. Pendukung konsensus Minangkabau menekankan gagasan mereka tentang partisipasi dan pembangunan berbasis komunitas (lihat Asia Research Centre 2001). Dengan kepentingan mereka pada adat, mereka ingin menekankan bahwa mereka tidak akan memperkenalkan gagasan-gagasan Barat atau asing ke Indonesia. Sebuah brosur UNDP Partnership for Governance menghadirkan *nagari* Minangkabau sebagai *good governance avant le lettre* yang mengisyaratkan ofensif *good government* yang sekarang sedang gencar-gencarnya dilancarkan itu sama sekali bukan barang baru, dan hanya dimaksudkan untuk memulihkan nilai-nilai tradisional (UNDP 2001:6). *Partnership* itu mengorganisir dan mendanai lokakarya-lokakarya dan proyek-proyek penelitian kecil mengenai kemajuan pembaharuan tata pemerintahan lokal, yang dilakukan oleh LSM-LSM lokal atau institut-institut penelitian dan pengembangan universitas.<sup>28</sup> Lokakarya-lokakarya itu menjadi *event-event* penting bukan hanya karena mereka membuat para penduduk *nagari* mengenali isu-isu yang didiskusikan dalam konteks sosial dan politis yang lebih luas, tetapi juga menjadi tempat pertemuan penting bagi para pejabat *nagari*, yang memperoleh pelajaran dari pengalaman satu sama lain. Tetapi dari diskusi-diskusi yang kami lakukan selama lima tahun terakhir ini dengan wakil-wakil dari organisasi-organisasi donor asing, rupanya antusiasme yang mula-mula begitu menggebu pada demokrasi tingkat lokal telah diganti dengan penilaian-penilaian yang lebih bersifat mengalah.

---

<sup>27</sup> Friedrich Naumann Stiftung mendukung pelatihan antikorupsi; *perform project* yang disponsori USAID aktif di beberapa kabupaten dan beberapa proyek didukung oleh Ford Foundation. UNDP Partnership for Governance mensponsori pertemuan-pertemuan dengan para pemimpin desa yang membahas demokrasi dan masyarakat terbuka dalam *nagari*.

<sup>28</sup> Mengenai aktivitas-aktivitas lembaga-lembaga donor lain, lihat GIZ (2001b); Turner et al. (2003:129-135).



Peta 17. Sumatera Barat

Diskusi-diskusi itu juga berperan dalam merundingkan kembali hubungan antara adat dan Islam. Di bawah kesatuan retorik adat dan Islam, pertarungan-pertarungan lama tentang mana yang lebih diutamakan terus saja berlangsung. Otonomi yang lebih besar pada kabupaten-kabupaten telah memungkinkan kepala-kepala daerah untuk memaksakan kehendak mereka mengenai struktur desa, dan dengan demikian menyumbang pada perselisihan-perselisihan regional dalam provinsi. Beberapa bupati dengan tegas lebih mengutamakan dominasi adat dalam masalah-masalah internal desa, sementara yang lain menciptakan pemisahan yang semakin tajam antara adat dan agama dengan jalan memperkenalkan suatu Kerapatan Tetua Agama yang terpisah dari tetapi paralel dengan KAN. Kembali ke *nagari* dan terutama masalah hak-hak tanah jelas merupakan isu-isu yang meningkatkan posisi adat. Bagi sebagian besar politisi lokal, para pemimpin desa dan LSM, 'komunitas' yang relevan di bawah perdebatan itu adalah masyarakat hukum adat *nagari*, bukan komunitas penganut agama Islam. Mula-mula wacana (belakangan disebut gerakan) 'kembali kesurau' merupakan jawaban terhadap wacana kembali ke *nagari*. Kontras dengan wacana mengenai adat dengan tekanan-tekanan politis dan ekonomisnya, wacana tentang Islam menekankan arti penting nilai-nilai moral Minangkabau, dan kebutuhan untuk membela mereka dari globalisasi ekonomis dan kultural. Tekanan Islam dalam Parlemen Provinsi, misalnya, memunculkan diberlakukannya sebuah peraturan daerah yang banyak diperdebatkan dengan sengit (No. 11/2001) mengenai 'penyakit masyarakat' (PEKAT), misalnya perjudian, prostitusi, dan penyalahgunaan obat bius. Peraturan daerah itu mempunyai nilai simbolik besar, tetapi tidak seorang pun mengharapkan relevansi penting apa pun. Dengan demikian, sementara adat memperoleh tempat lebih besar dalam bidang politik dan ekonomi, Islam dimobilisir untuk isu-isu moral spesifik.

### *Para penduduk desa*

Perasaan identitas yang tertindas terutama merupakan masalah bagi elit Minangkabau di dalam dan di luar Sumatera Barat, tempat diskusi mengenai hubungan antara adat dan Islam paling ditonjolkan. Meskipun begitu, hal itu juga berpengaruh pada populasi pedesaan, karena arena-arena itu terkait dengan wilayah pedesaan. Banyak partisipan terutama terlibat di tingkat daerah menduduki sesuatu

posisi adat, atau kalau tidak secara aktif terlibat di *nagari* asal mereka. LKAAM dan MUI mempunyai penghubung mereka dengan *nagari-nagari*, begitu pula partai-partai politik. Partai-partai politik tidak diizinkan memainkan peranan terbuka dan aktif dalam pemilu-pemilu *nagari*, tetapi melalui pengaturan lokakarya-lokakarya bagi para penduduk *nagari* mereka mendukung proses pemilu itu secara material dan melalui itu pandangan-pandangan mereka disebarluaskan. Lebih-lebih lagi, dengan *nagari* baru itu banyak perantau (seringkali pensiunan), yang telah kehilangan perhatian pada masalah-masalah *nagari*, kembali memperbaharui atau mengaktifkan perhatian mereka pada *nagari* kelahiran. Beberapa lalu menjabat sebagai kepala adat, sebagai penasihat resmi, atau bahkan sebagai kepala *nagari*. Dengan mengenakan beberapa buah topi pada saat yang bersamaan, tetapi bukan orang dalam sejati atau orang luar sejati, mereka menyumbang pada pembentukan identitas Minangkabau dan pada masalah-masalah yang lebih duniawi, yaitu pemerintahan dan politik *nagari*.

Sementara elit urban mendiskusikan adat secara umum, para penduduk *nagari* cenderung mendiskusikannya dalam hubungan dengan masalah-masalah konkret tentang struktur dan prosedur-prosedur pemerintahan *nagari*, kontrol atas sumber-sumber, dan sejarah suku serta properti. Hal ini menuntut pengetahuan tentang pengoperasian aktual tata pemerintahan *nagari* di masa lampau dan perwujudan adat dalam konstitusi politis dan ekonomis *nagari*. Pengetahuan itu tetap bersifat lisan, itu pun kalau memang ada, ditularkan dalam suku-suku. Meskipun begitu, banyak dari panghulu yang baru saja dipasang dipilih karena pendidikan tinggi dan koneksi bagus mereka dengan pemerintah. Mereka tidak memiliki pengetahuan tentang sejarah *nagari* mereka, komposisi suku dan garis-garis keturunannya, sejarah suku dan tanah ulayat serta pencabangan-pencabangan suku, yang sangat penting untuk menjadi pemimpin *nagari* yang sukses (Agus Indiyanto 2005). Tetapi mereka enggan bertanya pada orang-orang tua yang mungkin tahu lebih banyak, sebab hal itu tidak sesuai dengan status mereka yang lebih tinggi dan bisa merongrong otoritas mereka. Yang lebih sering terjadi, pengetahuan yang esensial itu telah lenyap untuk selama-lamanya, dan sejarah suku sekarang diciptakan kembali lewat kutip sana kutip sini oleh para kepala suku yang tidak memiliki pengetahuan tentang adat. Banyak buku dan buklet tentang adat tidak begitu berguna, sebab barang-barang itu mereproduksi adat dan sejarah Minangkabau, sebagaimana diekspresikan dalam pepatah-pepatah dan petuah-petuah adat, tetapi jauh sekali dari masalah-



masalah kontemporer. Pengetahuan seperti itu mungkin membantu kaum muda untuk mengembangkan identifikasi yang lebih kuat dengan adat, tetapi buku-buku seperti itu tidak memberikan petunjuk mengenai bagaimana *nagari* dalam arti organisasi-organisasi adat bisa dikembangkan atau diakomodasi secara produktif dalam struktur negara.

Begitu pula, hubungan antara adat dan Islam mempunyai konotasi-konotasi yang berlainan bagi para elit urban dan populasi pedesaan. Sementara beberapa perantau Minangkabau di Jawa menemui kesulitan untuk merekonsiliasikan kedua sistem kepercayaan itu, para penduduk *nagari* pada umumnya tidak menghadapi masalah untuk mengidentifikasi baik dengan adat maupun Islam. Mereka kritis terhadap para elit politik di Sumatera Barat yang memanfaatkan isu itu untuk memperdebatkan apakah *nagari-nagari* harus memiliki kerapatan agama atau tidak, sebab kerapatan-kerapatan seperti itu dikatakan merupakan pintu masuk bagi pengaruh politik, padahal partai-partai politik menurut hukum tidak boleh masuk ke sana. Perantau-perantau kaya mendanai mesjid-mesjid dan musala-musala untuk keluarga atau suku mereka di *nagari* asal sebagai simbol publik religiositas dan simbol dukungan keluarga. Tetapi banyak penduduk *nagari* menganggap musala-musala sebagai ancaman terhadap komunitas *nagari*, karena merongrong aturan bahwa komunitas *nagari* harus berbagi satu mesjid, dan dengan demikian merongrong kesatuan adat dengan Islam. Di pihak lain, banyak penduduk *nagari* dengan sigap merangkul slogan baru “kembali ke surau” sebagai tandingan bagi gerakan “kembali ke *nagari*”. Beberapa orang memikirkannya secara harafiah, tetapi memandangnya sebagai salah satu pertimbangan kembali yang penting mengenai nilai-nilai dan aturan-aturan moral Islam, yang terancam akan ditenggelamkan oleh menggebu-gebunya semangat kembali ke adat tersebut. Ke-wajiban mengenakan busana Islam bagi para wanita yang menyebar dengan sangat cepat itu harus dilihat dari kacamata ini. Meskipun hal itu merupakan bagian dari perkembangan yang terjadi di seluruh Indonesia, di Sumatera Barat hal itu terjadi baru setelah perdebatan-perdebatan mengenai adat mengundang respons Islam.

### *Suara-suara kritis*

Adat dan kepemimpinan adat tidak secara setia sekata didukung di Minangkabau. Kritik antara lain diarahkan pada kepemimpinan adat yang sudah mapan, dan

antara lain pada gaya hidup yang diwakili oleh adat. Banyak di antara para cendekia perkotaan dari generasi yang lebih muda setidaknya-tidaknya mempunyai perasaan yang ambivalen mengenai kepemimpinan adat. Para tetua adat di *nagari* seringkali dianggap anachronis, ketinggalan zaman, dan terbelakang, tidak selaras dengan kehidupan modern, dan kurang dalam pendidikan formal yang baik. Dengan demikian, mereka dianggap tidak mampu mengatur *nagari*. Mereka juga dipersalahkan karena telah dengan begitu mudah menyerah pada tekanan-tekanan dan godaan-godaan pemerintah dan investor semasa pemerintahan Suharto. Mereka dikritik karena telah dengan begitu mudah meninggalkan ulayat dan mengantongi kompensasi tanpa membagi rejeki dengan para kamanakan mereka. Di pihak lain, para cendekia perkotaan dianggap kurang dalam pengetahuan mereka tentang adat. Banyak pegawai negeri terkemuka dalam pemerintahan provinsi dan kabupaten di Sumatera Barat sekarang menyandang gelar datuk seorang panghulu. Karena mereka tidak hidup di *nagari*, mereka dianggap tak berguna untuk pemerintahan *nagari* sehari-hari. Meskipun ponsel telah menjembatani jarak temporal dan spasial, dan sering digunakan untuk komunikasi interlokal, ponsel-ponsel itu tidak dapat menggantikan kehadiran dan ketersediaan fisik.

Terakhir, banyak orang Minangkabau secara reflektif mengkritik retorika yang berbunga-bunga tetapi praktis hampa tentang keutamaan-keutamaan adat, ABSSBK, dan kembali ke surau dan *nagari*, dan menggambarkan orang-orang Minangkabau sebagai juara slogan, yang menghabiskan waktu berjam-jam untuk “berminang-minang”, sibuk menampilkan diri sebagai orang Minangkabau. Para pengkritik itu tidak mempercayai deklarasi-deklarasi reguler bahwa nilai-nilai itu bagus, dan bahwa orang-orangnya saja yang telah melupakannya. Dan mereka tidak percaya bahwa sekali kembali ke surau dan *nagari* itu disosialisasikan, nilai-nilai adat dan otoritas para tetua yang berpengalaman luas beserta kerabat matrilineal mereka akan secara otomatis dipulihkan dan *nagari* akan berjalan seperti seharusnya.

Dengan demikian kembali ke *nagari* adalah salah satu masalah isu yang ramai didiskusikan di banyak arena di tingkat-tingkat yang berlainan. Masing-masing arena memiliki konstelasi politis tersendiri beserta kepentingan-kepentingannya. Meskipun begitu, arena-arena itu tidak terisolir dari satu sama lain, tetapi membentuk lapangan-lapangan yang tumpang tindih dan saling menyusup. Orang Minangkabau perkotaan, yang berpartisipasi dalam perdebatan-perdebatan regional atau nasional

dan pada saat yang sama menjadi pemimpin adat atau berpartisipasi dalam masalah-masalah *nagari* dalam kapasitas yang lain, memainkan peranan penengah yang sangat menentukan. Tetapi persepsi-persepsi tentang *nagari* ternyata berlainan bagi orang-orang yang tinggal dalam *nagari* dan bagi orang luar *nagari*. Dari luar dan dari perspektif perantau yang tinggal jauh di luar, *nagari* tampak seperti komunitas yang kecil dan intim, inkarnasi dari adat dan kepemimpinan adat melalui para tetua adat dalam Kerapatan Adat Nagari, yang mengundang perasaan-perasaan nostalgis dan mendukung gagasan-gagasan yang diromantisir tentang *nagari* dan adat. Dilihat dari dalam, *nagari* bukanlah komunitas-komunitas yang nyaman, melainkan organisasi-organisasi sosial yang kompleks dan yang terpisah-pisah mengikuti banyak garis.

### *Kesimpulan*

Desentralisasi telah menggugah proses merundingkan kembali batas-batas sosial dan politis di Sumatera Barat di berbagai arena yang saling terkait, masing-masing dengan fokus dan kepentingan-kepentingannya sendiri. Sementara provinsi agak surut ke belakang, kabupaten-kabupaten dengan penuh percaya diri menekankan otonomi mereka dalam berhadapan dengan provinsi dan pemerintah pusat. Otonomi yang sama memberi kabupaten-kabupaten kebebasan untuk merancang kembali hubungan mereka dengan *nagari-nagari* dan mendefinisikan batas-batas otoritas. Terlepas dari skeptikisme yang pada awal mula tersebar luas mengenai kebijaksanaan kembali ke *nagari*, tak lama kemudian hal itu diterima di seluruh Sumatera Barat. Sebagian besar dari perdebatan itu kemudian menggagas bentuk khusus yang kelak akan dipakai oleh *nagari*. Perdebatan-perdebatan itu dilakukan di pusat-pusat perkotaan, di daerah-daerah, maupun di masing-masing *nagari*, sementara para perantau Minangkabau di luar Sumatera Barat juga mengambil peran aktif. Penghubung-penghubung penting antara arena-arena ini dibentuk oleh anggota-anggota elit perkotaan yang telah secara aktif terlibat dalam politik *nagari* sebagai pejabat adat atau kapasitas-kapasitas lain. Bagi beberapa orang, hal itu memungkinkan kepulangan pada nilai-nilai mereka sendiri yang dulu ditindas oleh rezim Jakarta yang otokratis. Bagi yang lain, hal itu memberikan suatu *platform* populis untuk politik lokal. Salah satu faktor utama, dan tidak hanya untuk para pemimpin adat, adalah janji akan kontrol lebih besar atas sumber-sumber *nagari*,

yang begitu vital bagi masa depan yang kelak diwarnai dengan berkurangnya pendanaan dari pemerintah pusat. Klaim-klaim seperti itu mempunyai kesempatan untuk diakui jika didasarkan pada adat oleh komunitas-komunitas adat, yang dulu disebut *nagari* – bukan desa.

Desentralisasi dan kembali ke *nagari* lebih dari sekadar rekonfigurasi geografis dan administratif. Mereka memungkinkan diferensiasi cukup besar di antara kabupaten-kabupaten dan *nagari-nagari*. Batas-batas teritorial desa dirundingkan kembali di bawah legislasi yang memungkinkan desa kembali ke teritorial *nagari* dan mencegah desa membangun *nagarinya* sendiri. Dan hal itu memaksa penduduk pedesaan mendefinisikan kembali hubungan-hubungan internal desa. Dalam proses itu, batas-batas sosial dan ekonomis yang telah menjadi kurang lebih ketinggalan zaman selama periode desa, misalnya antara suku pemukim asli dan suku-suku pendatang baru atau keturunan para mantan budak diperkuat kembali, yang mengakibatkan banyak ketegangan dalam desa-desa dengan populasi utama yang diklasifikasikan sebagai pendatang baru. Di pihak lain, hubungan-hubungan sosial dan ekonomis lama yang didasarkan pada keanggotaan suku dari orang-orang yang tinggal di desa-desa yang berlainan, yang telah melemah selama periode desa, kini menjadi semakin dekat dan erat kembali. Sampai sejauh tertentu, struktur desa baru juga mengaburkan batas-batas mereka, karena para perantau yang tinggal di pusat-pusat perkotaan di dalam maupun di luar Sumatera Barat menjadi lebih terlibat dalam masalah-masalah desa, dengan mengemban jabatan-jabatan adat atau kedudukan-kedudukan dalam pemerintahan desa. Dengan demikian, batas-batas geografis menjadi lebih problematis lagi bukan karena batas-batas itu sendiri, tapi lebih karena implikasi batas-batas itu bagi diferensiasi sosial dan kontrol politik atas sumber-sumber ekonomis seperti tanah desa dan pasar. Dengan begitu, *nagari* menjadi komunitas-komunitas sosial dan politis yang kompleks, dengan struktur-struktur administratif yang beraneka macam dan ambivalen, dan dengan batas-batas sosial dan diferensiasi yang lebih internal dibandingkan dengan selama dekade-dekade terakhir rezim Suharto. Secara eksternal mereka telah menjadi agak lebih independen dari pemerintah provinsi dan pusat, namun di tingkat paling bawah organisasi negara, yang diregulasi secara besar-besaran dan terutama didanai oleh kabupaten-kabupaten, mereka tetap berada dalam struktur-struktur sosial, finansial, dan politis Indonesia yang lebih luas.

Kebijaksanaan-kebijaksanaan desentralisasi telah merangsang perdebatan-perdebatan mengenai hubungan antara adat, Islam, dan negara. Hal ini tidak hanya memberikan imbas pada struktur pemerintahan desa, tetapi juga pada identitas Minangkabau dan posisi mereka dalam negara Indonesia. Sekalipun ketegangan-ketegangan antara adat dan Islam telah mewarnai sejarah Minangkabau sejak awal mereka memeluk agama Islam, hubungan itu telah mengalami berbagai fase ketegangan besar maupun persantiaian yang relatif. Dekade terakhir periode Suharto diwarnai dengan hilangnya perhatian secara umum pada adat dan dengan kebangkitan Islam. Kebebasan politis baru dan kebijaksanaan-kebijaksanaan desentralisasi meningkatkan identifikasi dengan adat bahkan di antara elit-elit perkotaan, dan mendorong Islam untuk lebih ditonjolkan. Gerakan 'kembali ke surau' harus dilihat sebagai suatu usaha untuk menyeimbangkan hubungan antara adat dan Islam. Sebagian besar orang Minangkabau mengidentifikasikan diri dengan negara kebangsaan Indonesia sebagaimana dengan adat dan Islam, dan yakin sekali bahwa mereka melihat masa depan mereka dalam Indonesia. Para elit perkotaan terbiasa memadukan gaya hidup modern dengan ketaatan yang kuat pada Islam dan dengan perhatian lebih besar pada adat, terlepas dari banyaknya diskusi tentang identitas Minangkabau. Bagi penduduk *nagari*, institusi-institusi negara telah menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari mereka, dan mereka sudah begitu terbiasa dengan prosedur-prosedur birokratis sehingga hal itu bahkan telah menggeser institusi-institusi adat. Bahkan para pendukung adat yang paling keras kepala hanya memperjuangkan peranan yang lebih besar bagi adat, bukan untuk mengundurkan diri dari negara Indonesia. Hubungan antara adat, Islam, dan negara telah bergeser, tetapi orang Minangkabau masih memperoleh identitas mereka dari ketiga tatanan normatif itu secara bersama-sama.

*Catatan tambahan: Revisi Undang-Undang Desentralisasi Oktober 2004*

Revisi undang-undang desentralisasi pada Oktober 2004 menandai akhir dari kebijaksanaan-kebijaksanaan desentralisasi sebagaimana didiskusikan dalam bab di atas, dan merintis jalan bagi usaha membalik kembali desentralisasi secara parsial. Mengingat dinamika perkembangan politik dan ekonomi Indonesia, tidak mudah untuk meramal apa arti hal ini nanti bagi dinamika internal di kawasan itu, tetapi beberapa hal bisa disebutkan. Dalam kunjungan terakhir kami pada bulan Februari

2005, para pejabat pemerintah kabupaten sadar sepenuhnya pada perubahan-perubahan yang akan terjadi. Mereka menunjukkan keprihatinan besar, sebab hal itu akan berarti pergeseran hubungan-hubungan kekuasaan kembali ke pemerintah provinsi dan pusat, dengan kerugian di pihak mereka. Kepedulian di antara pejabat-pejabat kabupaten kontras tajam dengan sikap biasa-biasa saja yang kami saksikan di *nagari-nagari*. Dalam *reshuffle* itu, struktur-struktur *nagari* menjadi tidak begitu penting, meskipun mereka bukannya tidak terpengaruh. Undang-undang baru itu membawa perubahan besar dalam tingkat otonomi *nagari*. Kepala *nagari* dan sekretaris *nagari* akan lebih di bawah kontrol kabupaten, sementara di *nagari-nagari* kekuasaan mereka akan meningkat dalam hubungan dengan institusi-institusi *nagari* lain, terutama parlemen *nagari*. Meskipun begitu, bagi banyak *nagari*, otonomi telah terbukti lebih merupakan beban daripada berkah, sebab otonomi berarti tugas-tugas yang lebih banyak tanpa pendanaan yang memadai. Dengan begitu kehilangan sebagian dari otonomi ini mungkin tidak begitu penting daripada masalah seberapa besar pendanaan yang bisa diharapkan dari negara. Dengan demikian tidak ada indikasi bahwa *nagari* akan dihapuskan dan diganti dengan sesuatu seperti struktur *nagari*. Para politikus di tingkat lebih tinggi disibukkan dengan pertarungan berebut kekuasaan dengan pusat politik dan pemerintahan, ketika *nagari-nagari* tidak memainkan peran.

\*\*\*

# Menggugat Batas-Batas di Kepulauan Riau

Carole Faucher

Jatuhnya Orde Baru dan implementasi undang-undang otonomi daerah telah memberikan kesempatan-kesempatan baru bagi elit lokal untuk memperkuat dan mengkonsolidasikan jangkauan pengaruh mereka. Sebagaimana terjadi di sejumlah provinsi dan kabupaten, contoh-contoh konflik telah menyebar luas, seringkali dalam konteks perebutan kekuasaan dan restrukturisasi sosial dan politis yang sangat kompleks (Schulte Nordholt 2002). Dalam banyak kasus, konflik-konflik itu secara populer diartikulasikan melalui bahasa politik identitas etnis dan keagamaan. Begitu pula, kepekaan etnis dan keagamaan yang dahulu ditekan di masa Orde Baru, sekarang terbuka lebar. Kepulauan Riau sampai sejauh ini terbebas dari ketegangan-ketegangan yang akut serta kekerasan yang memuncak. Meskipun begitu, di antara kelas menengah perkotaan dan antara generasi yang satu dengan yang lain, polarisasi ideologis telah terjadi. Berbagai usaha untuk mengkonseptualkan 'masyarakat Kepri' oleh para politikus dan cendekiawan menunjukkan bagaimana suatu penekanan yang semakin besar pada identitas kedaerahan sedikit demi sedikit telah menggeser kepedulian yang lebih bersifat umum pada bangsa ini. Pembahasan mengenai karakter Provinsi Kepri yang baru saja dibentuk ini selama beberapa tahun terakhir berkisar antara ideal para bangsawan untuk kembali ke zaman kesultanan, dengan citra suatu masyarakat pluralistis yang berorientasi pada industri, yang disuarakan oleh para pengusaha, yang cukup kuat dan otonom untuk bersaing secara ekonomis dengan Singapura dan Malaysia.

Dekatnya jarak dengan Malaysia dan Singapura telah menciptakan sebuah paradoks yang menarik. Di satu pihak, Malaysia dan Singapura telah menjadi salah satu sumber identitas bagi orang-orang Melayu di Kepulauan Riau sebagai

basis kekuatan ekonomi dan budaya yang penting. Di pihak lain, justru akibat kedekatan geografis dengan Malaysia, dan khususnya Singapura, pulau-pulau Batam, Bintan, dan Karimun telah menarik bagian terbesar dari migran Indonesia dari seluruh Nusantara, sedemikian rupa sehingga sekarang orang-orang Melayu di sana menjadi minoritas. Populasi Tanjungpinang pada tahun-tahun terakhir ini telah tumbuh dengan dramatis – dari 98.871 orang pada tahun 1998 menjadi 134.940 orang pada tahun 2004 – yang membuahakan suatu urbanisasi yang dramatis dan pemaduan kelompok-kelompok besar para imigran.<sup>1</sup>

Bab ini meneliti bagaimana gagasan tentang Masyarakat Kepri dicitrakan dengan fokus khusus pada peranan kelas menengah perkotaan. Saya pertama-tama meneliti perkembangan-perkembangan politik terakhir yang telah membuahakan beberapa pemekaran sejak jatuhnya Orde Baru, baik di tingkat kabupaten maupun provinsi. Kemudian saya menelusuri masalah-masalah yang dihadapi oleh kelompok-kelompok yang berlainan dalam berusaha merumuskan suatu model yang akan memperkuat rasa memiliki bagi Provinsi Kepri. Terakhir, saya mengamati peranan pendidikan dan usaha-usaha yang dijalankan untuk menghidupkan kembali kebanggaan etnis dalam konteks suatu identitas Melayu yang lebih luas. Sejauh mana generasi muda siap menerima rasa kemelayuan yang memiliki akar historis? Ataukah generasi muda lebih menyukai identitas modern dan global yang dikaitkan dengan Singapura yang dekat itu? Saya akan mengarahkan fokus pada kota Tanjungpinang di Pulau Bintan karena kota itu telah menjadi pusat administratif terpenting dari Kepulauan Riau. Kota itu juga memiliki jumlah terbesar para bangsawan Melayu-Bugis di kepulauan itu dan karenanya merupakan salah satu pusat politik identitas Melayu.

### *Dari Kabupaten Kepulauan Riau ke Provinsi Kepulauan Riau*

Sebelum pembentukan provinsi yang terpisah itu, Kepri adalah sebuah kabupaten yang terdiri dari untaian pulau-pulau yang letaknya dekat dengan Singapura, termasuk Pulau Bintan dan Karimun, tetapi tidak termasuk Batam. Tanjungpinang di Pulau Bintan sampai tahun 2001 adalah ibukota kabupaten. Tak lama setelah

---

<sup>1</sup> [www.kotabestari.net](http://www.kotabestari.net)



kejatuhan Suharto dan permulaan proses desentralisasi, virus pemekaran juga merasuki para pemimpin lokal di Tanjungpinang, ketika gagasan-gagasan pertama tentang pemisahan antara Riau daratan, dengan ibukotanya Pekanbaru, dan Kepulauan Riau disodorkan pada publik.

Tak lama kemudian Tanjungpinang menjadi kota otonom dan Kabupaten Karimun, yang mencakup bagian barat Kepulauan Riau, diciptakan. Hal-hal itu merangsang persaingan sengit antara Kabupaten Kepri dan Karimun dan dua kota, Tanjungpinang dan Batam, untuk mengembangkan hubungan ekonomi dengan Singapura dan, pada tingkatan yang lebih rendah, dengan Malaysia. Selama periode yang sama, Huzrin Hood, yang waktu itu menjabat sebagai Bupati Kepri, meluncurkan gagasan membentuk sebuah Provinsi Melayu tersendiri di Kepulauan Riau. Gubernur Riau, Saleh Djasit, beberapa kali menentang proyek itu. Yang menarik di sini adalah penentangannya yang paling vokal, Tabrani Rab – yang juga dikenal sebagai tokoh terkemuka di balik gerakan Riau Merdeka itu – yang mengkritik gagasan tentang Provinsi Kepulauan Riau sebagai sebuah provinsi tersendiri, sebab ia memandang hal ini sebagai sebuah strategi pemerintah untuk memperlemah gerakan kemerdekaan Riau Raya (Kepulauan Riau dan Riau daratan) (*Jakarta Post* 21-5-2003).

Sikapnya yang dengan tegas menentang pemisahan Riau terutama diarahkan pada Huzrin Hood, yang secara terbuka ia tuduh melakukan KKN. Terlepas dari protes dari Riau daratan, RUU yang menetapkan provinsi baru itu diberlakukan pada bulan September 2002 oleh DPR, tetapi diperlukan waktu hampir dua tahun untuk menyaksikan implementasinya secara resmi. Setelah perdebatan yang panas dan lobi intensif yang berlangsung selama hampir enam tahun, provinsi baru Kepri akhirnya secara resmi operatif pada 1 Juli 2004, ketika H. Ismeth Abdullah, ketua BIDA (Batam Industrial Development Authority, Otorita Pengembangan Industri Batam), ditunjuk sebagai pejabat gubernur. Pada tahun 2004, persis sesudah penunjukan resmi pejabat gubernur itu, giliran Lingga untuk membentuk kabupaten baru.<sup>2</sup>

Tetapi pada waktu itu Huzrin Hood secara resmi tidak lagi menjabat. Pada November 2003, ia dijatuhi hukuman dua tahun penjara atas tuduhan korupsi

---

<sup>2</sup> Selama beberapa bulan setelah pemekaran terakhir ini, Bupati Lingga ragu-ragu antara tetap berada di Riau daratan atau bergabung dengan provinsi baru Kepri itu. Akhirnya ia mengambil opsi kedua.

sebesar Rp 4,3 triliun.<sup>3</sup> Selain menjadi Bupati Kepri, pada waktu itu Huzrin Hood juga menjadi ketua BP3KR (Badan Pekerja Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau), dan merupakan kandidat paling kuat untuk kedudukan pejabat gubernur. Penahanan Huzrin secara terbuka dipamerkan sebagai bagian dari kebijaksanaan baru untuk menunjukkan bahwa pembaruan-pembaruan betul-betul sedang dilakukan, bahkan jauh dari Jakarta.

### *Cita-cita lama, masalah-masalah baru*

Bagi banyak orang Melayu setempat, otonomi daerah menyodorkan kesempatan untuk kembali ke masa ketika Tanjungpinang menjadi jantung bagi ranah Melayu dan mempunyai kedudukan yang mantap dalam ekonomi kawasan itu. Tindakan memisahkan diri dari kendali Provinsi Pekanbaru daratan dengan jalan membentuk sebuah provinsi baru yang hanya terdiri dari Kepulauan Riau sepintas lalu dipandang sebagai jawaban terbaik bagi keterpecahbelahanan ideologis yang sudah lama terjadi pada identitas Melayu itu (B. Andaya 1997; Adhuri dan Rachmawati 2004). Meskipun sepintas lalu Huzrin Hood dan sekutunya seakan ingin menciptakan sebuah provinsi atas dasar etnis yang akan menguntungkan bagi orang-orang Melayu, dalam realita sebagian besar dari populasi Pulau Batam, Karimun dan Bintan adalah migran. Dengan demikian, akan jauh lebih sulit untuk menekankan kemelayuan lokal sebagai sebuah penanda identitas bagi provinsi baru itu. Untuk mengatasi masalah ini, elit Melayu dan para akademisi lokal di Kepri berusaha menghidupkan kembali suatu solidaritas Melayu 'serumpun' yang bersifat trans-nasional. Elit ini sebagian besar terdiri dari para birokrat tingkat tinggi keturunan bangsawan Melayu-Bugis yang menikmati banyak hak istimewa selama era Suharto.

Tetapi pada saat yang sama, perkawinan-perkawinan campuran sangat umum, khususnya di daerah perkotaan, yang membuat masalah-masalah identitas etnis menjadi jauh lebih kompleks. Di sekolah-sekolah menengah negri Tanjungpinang, misalnya, jumlah murid dari orangtua campuran jauh lebih besar daripada murid yang menyatakan diri berasal dari kelompok etnis tertentu. Secara keseluruhan,

---

<sup>3</sup> Huzrin Hood mula-mula dijatuhi hukuman penjara enam tahun. Hukuman ini dikurangi menjadi dua tahun setelah naik banding, dan kemudian menjadi satu tahun penjara dan satu tahun tahanan kota.

komposisi etnis Kepri sangat tidak merata. Meskipun Melayu merupakan mayoritas di daerah pedesaan – 85% di Lingga – di daerah perkotaan, misalnya Tanjung Balai dan Tanjungpinang, mereka mencapai tidak lebih dari 40%. Di Tanjungpinang, Jawa merupakan kelompok terbesar kedua dengan angka 25%, sementara etnis Cina menjadi kelompok ketiga terbesar dengan 13%.<sup>4</sup> Jika pada gambaran ini kita tambahkan arus migran terbaru, orang bisa menyatakan bahwa setidak-tidaknya di Tanjungpinang telah tercipta suatu jaringan pluralistis multi-etnis setelah desentralisasi. Citra dominan Kepri sebagai Melayu adalah konstruksi Orde Baru – yang dimaksudkan untuk melayani kepentingan elit Melayu dan negara – yang digerakkan dan dimanipulasi ketika otonomi regional dibutuhkan untuk menata kembali hubungan-hubungan kedaerahan.<sup>5</sup>

Terlepas dari fakta bahwa orang-orang Belanda dan Inggris pada tahun 1824 sudah secara resmi memisah-misahkan wilayah mereka di ranah Melayu, Kepulauan Riau sampai akhir-akhir ini tetap merupakan zone perbatasan yang terbuka. Selama pendudukan Jepang, Kepulauan Riau ditempatkan di bawah administrasi Singapura, dan banyak orang Melayu, termasuk para bangsawan, dibawa ke Singapura untuk bergabung dalam Tentara Kekaisaran (B. Andaya 1997). Selama tahun 1950-an sampai masa konfrontasi pada tahun 1963, Kepulauan Riau adalah *zone* bebas pajak ketika Strait Dollar dari British Malaya menjadi mata uang utama (Wee 2002; Lutfi et al. 1977; Faucher 2005). Bagi orang-orang Indonesia Tanjungpinang merupakan bandar utama untuk memasuki Singapura. Kenyataannya, bermigrasi ke Tanjungpinang merupakan langkah yang paling sulit; siapa pun yang ingin melakukan hal itu membutuhkan seorang sponsor lokal. Kedekatan dengan Singapura dan penggunaan Strait Dollar tidak diragukan lagi menjadi perangsang kuat bagi orang-orang Melayu dari Riau daratan untuk migrasi ke Kepulauan Riau. Sekali tinggal di Tanjungpinang, orang bisa bepergian ke Singapura tanpa

---

<sup>4</sup> Adhuri dan Rachmawati 2004. Makalah ini tidak bisa menjelaskan perspektif Lingga dan Natuna karena penelitian ini dipusatkan hanya ke Bintan. Meskipun begitu, para informan yang lahir di Lingga menunjukkan pada saya bahwa Pulau Lingga dan Singkep dari dulu memang tidak mendapatkan dukungan dan selalu diabaikan oleh orang-orang Melayu di Bintan.

<sup>5</sup> Penekanan pada 'kemelayuan' itu dulu juga membantu menghapuskan peranan Cina yang secara ekonomis sangat kuat di Kepri.

paspor.<sup>6</sup> Bahkan sampai 15 tahun yang lalu, relatif masih mudah untuk bepergian ke Singapura, tetapi selama tahun-tahun terakhir ini situasi telah banyak berubah.

Sejak pertengahan 1990-an, ada laporan mengenai orang Melayu berasal Kepri yang tidak diberi izin masuk oleh para petugas imigrasi Singapura. Berdasarkan pengalaman-pengalaman itu, banyak orang di Kepri berasumsi bahwa setiap usaha untuk masuk ke Singapura secara otomatis dipastikan akan gagal. Menurut para responden, setimen keterasingan dari Malaysia dan Singapura itu bisa dilacak mundur sampai pada awal tahun 1990-an ketika Segitiga Pertumbuhan SIJORI diimplementasikan, yang menghubungkan ekonomi Singapura, Johor, dan Kepulauan Riau. Kesepakatan antara Singapura, Malaysia dan Indonesia itu mengimplikasikan sebuah *zone* terbuka yang memfasilitasi interaksi bebas. Sebagai gantinya, Segitiga Pertumbuhan itu memunculkan suatu hierarki trans-nasional baru ketika modal Singapura memimpin di tempat teratas dan Kepulauan Riau menduduki posisi paling bawah sebagai pemasok tenaga kerja murah (Perry 1998:87).

Kepulauan Riau dimasukkan ke dalam proyek global Singapura melalui pembukaan dua taman industri besar yang beroperasi di bawah manajemen Singapura, Batamindo di Batam, dan Bintan Industrial Park di Pulau Bintan. Dibandingkan dengan 1950-an, ketika mata uang yang sama digunakan di seluruh kawasan itu, Segitiga Pertumbuhan itu merupakan konfigurasi yang tidak sederajat. Lebih jauh lagi, Tremewan (1994:43) menyatakan bahwa:

[...] implikasi segitiga Singapura-Batam-Johor adalah sebuah hubungan pertumbuhan bersama dipertanyakan dengan tidak adanya investasi mutual yang substansif antara Batam dan Johor. Bukannya segitiga, inisiatif itu lebih berkembang sebagai dua hubungan bilateral dengan Singapura, yang membuat satu sisi dari segitiga tadi menghilang.

Dengan demikian, kesepakatan itu memberikan perusahaan-perusahaan Singapura akses menuju pasokan tanah dan tenaga kerja murah di Indonesia. Pada tahun

---

\* Pekerjaan sebagai pegawai negeri dan dalam pendidikan diberikan pada orang-orang Melayu atau sedikit-tidaknya pada individu-individu yang bersedia mengidentifikasi diri sebagai orang Melayu (Faucher 2005).

2002 pengaruh Singapura atas hubungan-hubungan ekonomi Kepri diperkuat melalui ditandatanganinya sebuah kesepakatan perdagangan bebas dengan Amerika Serikat yang melibatkan Kepulauan Riau juga.<sup>7</sup>

Sejak mengimplementasi Segitiga Pertumbuhan, representasi-representasi sosial tentang Kepulauan Riau telah menjadi semakin lama semakin merendahkan dalam wacana populer di Singapura dan Malaysia. Istilah “Indon”, yang pernah digunakan sebagai istilah yang melecehkan untuk para migran Indonesia di Malaysia pada tahun 1950-an, sekarang digunakan lagi untuk mengacu pada setiap orang Indonesia di Malaysia dan Singapura dan muncul dengan cukup sering di media cetak kedua negeri tersebut. Peningkatan kriminalitas di Singapura dituduhkan sebagai akibat dari sindikat-sindikatan kejahatan Indonesia yang anggota-anggotanya diyakini memasuki Singapura via Kepulauan Riau.<sup>8</sup> Karena alasan-alasan itu, dan juga karena ancaman-ancaman serangan teroris setelah peristiwa 11 September dan pemboman di Bali, prosedur-prosedur imigrasi di Singapura dalam hubungan dengan orang-orang Indonesia telah diperketat.<sup>9</sup> Tetapi bagian terbesar dari orang-orang Indonesia yang memasuki Singapura melalui *checkpoints* terminal feri adalah orang-orang Melayu atau etnis Cina dari Riau yang mengunjungi kerabat mereka. Pengetatan prosedur-prosedur imigrasi itu dipandang melecehkan oleh orang Melayu, apalagi sejak petugas imigrasi Singapura yang juga orang Melayu mempunyai reputasi lebih keras terhadap mereka daripada petugas-petugas imigrasi dari latar belakang etnis lain. Akibatnya, orang-orang Melayu dari Kepri merasa dipisahkan dari kerabat-kerabat mereka dan diasingkan dari dunia mereka sendiri.

Hubungan-hubungan antara Malaysia dan Indonesia menjadi tertekan ketika pemerintah Malaysia mengawali operasi tugas untuk mengusir sekitar 100.000 pekerja ilegal Indonesia, sementara kedua negara itu juga bertikai atas dua pulau

---

<sup>7</sup> Free Trade Agreement (FTA) ini sangat menguntungkan perusahaan-perusahaan Singapura karena di bawah fakta ini, komponen-komponen – misalnya elektronik, yang dibuat *offshore* oleh Singapura, yang berarti di Batam atau Bintan – akan dianggap sebagai buatan Singapura, yang berarti bahwa produk-produk finalnya juga dikelompokkan sebagai buatan Singapura; *Far Eastern Economic Review* 18-12-2002.

<sup>8</sup> Menurut James Warren (2003), sindikat-sindikatan kejahatan ini sering beroperasi dari Batam di bawah kepemimpinan orang-orang Cina dari Hong Kong atau Singapura.

<sup>9</sup> Pada awal tahun 2003 penahanan Mas Selamat Kastari, kepala Jama'ah Islamiyah cabang Singapura di Tanjungpinang semakin memperburuk reputasi Kepulauan Riau sebagai salah satu sumber penjahat dan teroris. *Jakarta Post* 6-2-2003; *Straits Times* 6-2-2003.

karang di Laut Sulawesi yang kaya minyak.<sup>10</sup> Gambaran keras tentang Indonesia yang beredar dalam media Singapura sejak awal reformasi memberikan pengaruh lebih jauh pada hubungan-hubungan lintas-batas dan memperkuat iklim saling tidak mempercayai. Ketegangan-ketegangan itu membuat banyak orang Melayu Kepri merenungkan kembali loyalitas mereka terhadap ranah Melayu Raya. Sebagian dari gagasan provinsi otonom Kepri datang dari keinginan untuk diperlakukan sebagai mitra sederajat dan memegang kendali penuh atas sumber-sumber milik sendiri. Sebagaimana dirangkum oleh sekretaris sebuah LSM lokal yang menjadi pendukung vokal ideologi 'serumpun' itu:

Kami orang Melayu dan harus senantiasa memperkuat dan memupuk hubungan ekonomi dan kultural dengan orang-orang Melayu di Malaysia dan Singapura. Meskipun begitu, juga penting dipahami bahwa kami mempunyai identitas kami sendiri. Kami perlu diplomatis, tetapi andaikata konfrontasi terjadi lagi, saya jelas akan memihak Indonesia.

Impak dilukiskan sebagai penjahat dan pengalaman ditundukkan di bawah kepentingan-kepentingan ekonomi Singapura telah mencetuskan harapan-harapan dan ideal-ideal baru yang tidak secara eksklusif terbatas pada gagasan-gagasan tentang otonomi daerah. Sebab 'Singapura' dan 'Malaysia' sekarang menjadi entitas-entitas geopolitis yang dipertentangkan dengan rasa kebanggaan nasional yang dengan cepat muncul di daerah perkotaan Kepulauan Riau. Bagi orang-orang di Tanjungpinang, otonomi daerah idealnya mengimplikasikan kontrol yang lebih baik atas hubungan-hubungan dengan tetangga-tetangga terdekat mereka, khususnya Singapura, yang idealnya akan membuahkan respek lebih besar bagi mereka. Tetapi reformasi juga memunculkan harapan-harapan baru akan vitalitas dan kekuatan yang segar dalam batas-batas negara kebangsaan Indonesia. Yang menjadi paradoks, sebagaimana akan saya jelaskan di bawah, adalah bahwa khususnya kaum muda perkotaan Kepulauan Riau agaknya memalingkan muka ke arah bangsa Indonesia, ketika para pemimpin di banyak provinsi dan kabupaten berusaha mendefinisikan kembali identitas mereka atas dasar kedaerahan yang eksklusif.

---

<sup>10</sup> Sementara itu Singapura dan Indonesia bersengketa mengenai pengiriman pasir dari Kepri untuk pekerjaan pembangunan di Singapura.

Seringkali politik kebudayaan dianggap tidak penting dibandingkan dengan isu-isu keras yang menyangkut kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik murni. Tetapi Joel Kahn (1998:1) dengan tepat mengingatkan kita bahwa “[...] bertentangan dengan kesan yang ditampilkan oleh sebagian besar pengamat Asia Tenggara kontemporer – suatu kawasan yang rakyatnya sepenuhnya terfokus pada pembangunan ekonomi sebagai tujuan tunggal – hal-hal yang bersifat budaya tidak pernah jauh dari agenda siapa pun.”

Sebagai bagian dari proses desentralisasi itu, masing-masing daerah diharapkan memperkuat ciri-cirinya sendiri yang eksklusif. Ini dipacu dengan proses pemekaran, yang menuntut penekanan lebih lanjut pada perbedaan dalam bahasa, adat, budaya, dan pahlawan daerah. Ciri-ciri khusus ini seringkali didasarkan pada sesuatu gagasan tentang etnisitas yang didefinisikan secara teritorial. Di Kepulauan Riau para pemimpin mempromosikan sebuah konsensus bahwa Melayu adalah basis dari identitas teritorialnya. Sebagaimana telah saya tunjukkan di atas, dalam konteks urban Tanjungpinang, gagasan ini tengah digugat oleh para migran dari daerah-daerah lain dan orang-orang Cina lokal, tetapi juga oleh kaum muda kelas menengah Melayu yang tidak ingin dilukiskan sebagai bagian dari tingkat terbawah dalam hierarki sosio-ekonomis kawasan itu.

Ketika berspekulasi mengenai agenda para pemimpin Riau setelah awal proses desentralisasi, Vivienne Wee (2002:12) pernah menanyakan: “Siapa pemilik Riau?” Menurut Wee, “gerakan revitalisasi kultural itu berusaha menghidupkan Kesultanan Riau sebagai sebuah realita kultural dalam suatu dunia yang selalu dibayangi oleh masa lalu. Lebih jauh lagi hal ini melegitimasikan praktik adat dan ritual-ritual dari zaman kesultanan” (Wee 2002:15). Sebagaimana telah saya kemukakan di tempat lain, revitalisasi Kesultanan Riau di Kepulauan Riau tidak disukai oleh orang-orang Melayu kebanyakan di seluruh Kepulauan Riau (Faucher 2005). Masalah ‘kepemilikan’ Riau itu kompleks dalam arti para pemimpin politik mestinya tidak membatasi diri hanya pada suatu kemelayuan yang eksklusif, jika mereka tidak ingin mengasingkan populasi nonMelayu yang jumlahnya begitu besar itu. Hal itu terutama terjadi di Kepulauan Riau. Karena itu akhir-akhir ini ada usaha-usaha untuk mendefinisikan kembali identitas Kepri dalam suatu kerangka nonetnis. Pendekatan itu terutama mendefinisikan Kepri sebagai sebuah provinsi maritim dan berusaha menghubungkan aktivitas-aktivitas ekonomis dengan masalah-

masalah identitas. Dalam konteks ini, gagasan-gagasan untuk mengembangkan penelitian industri perikanan dan biokelautan – dengan investasi-investasi dari Singapura dan Hong Kong – sekarang menjadi subyek diskusi yang juga dirangsang oleh Huzrin Hood.

Aspek teritorial dari identitas umum itu digarisbawahi oleh usaha akhir-akhir ini untuk menjalin kepulauan itu menjadi lebih erat lagi dengan jalan membangun jembatan-jembatan yang bergengsi dan mahal. Pada tahun 2004, serangkaian jembatan yang menghubungkan Pulau Batam, Rempang, dan Galang dirampungkan. Daerah itu sekarang dikenal sebagai Bareleng, yang mengingatkan kita pada SIJORI, yang juga mengacu pada rantai ekonomis antara pulau-pulau tersebut. Beberapa bulan sesudah diselesaikannya jembatan-jembatan Bareleng itu, sebuah proyek yang jauh lebih ambisius lagi diumumkan: apa yang disebut jembatan Babin – dengan biaya yang diperkirakan mencapai Rp 3 triliun, yang menawarkan pekerjaan pada 5000 pekerja dan direncanakan akan dimulai pada bulan Januari 2006 – akan menghubungkan pulau-pulau yang secara politis dan ekonomis kuat, yaitu Batam dan Bintan.<sup>11</sup> Otonomi daerah telah meningkatkan persaingan internal antara Batam dan Tanjungpinang mengenai masalah ketika ibukota provinsi yang baru itu nanti ditempatkan. Batam mempunyai reputasi negatif di kalangan kelas menengah penghuni Tanjungpinang, dan prospek jembatan Babin memunculkan kekhawatiran bahwa segala macam penjahat dan pelacur yang diyakini telah menyerbu Batam akan diberi kesempatan untuk menjalankan aktivitas-aktivitas mereka di Bintan.

### *Masyarakat Kepri, kemelayuan, putra daerah, dan keturunan Cina*

Penggunaan konsep Indonesia tentang masyarakat mengisyaratkan bahwa Kepri dihuni oleh sekelompok orang yang secara sosial dan kultural koheren, dan Masyarakat Kepri seakan mengacu pada kemelayuan, tetapi dalam praktik kemelayuan itu hanya diterima ketika diekspresikan dalam seni, yaitu dalam kebudayaan sebagai seni pertunjukan. Tetapi ironisnya, salah satu dari kelompok-

---

<sup>11</sup> *Media Kepri*, April 2005. Kedua proyek itu telah dimulai oleh BIDA (Batam Industrial Development Authority) dengan tujuan untuk memfasilitasi pengiriman gas alam, air, dan tenaga listrik antara kedua pulau tersebut.



kelompok seni pertunjukan Melayu terkemuka di Tanjungpinang hanya mempunyai satu orang anggota Melayu lokal di antara 70 orang anggota lain yang nonMelayu. Ketika Walikota Tanjungpinang mendukung festival Revitalisasi Budaya Melayu pada bulan Juli 2004, ia dikritik oleh orang-orang Cina di Senggarang karena mengabaikan ciri pluralistik Tanjungpinang, dan khususnya kehadiran orang-orang Cina. Sebagai jawaban, diselenggarakanlah sebuah peristiwa khusus di Senggarang, yang disebut Revitalisasi Budaya Pluralistik, yang meliputi pertunjukan-pertunjukan oleh kelompok-kelompok nonMelayu, misalnya pertunjukan wayang Bali dan Cina (*Kepri Pos* 25-7-2004). Di sini suatu bauran antara Masyarakat Kepri dan Budaya Kepri campuran adalah masalah-masalah yang kabur tetapi peka yang harus dihadapi oleh para pemimpin politik.

Prioritas ekonomi provinsi baru itu sejak awal mula difokuskan pada pengembangan industri di Batam, Bintan, dan di tingkat yang lebih rendah Karimun, sementara kabupaten-kabupaten lain, Natuna dan Lingga, tempat mayoritas orang Melayu secara aktual tinggal, menerima perhatian lebih kecil. Di Lingga kesempatan kerja tetap langka dan kemiskinan tersebar luas. Meskipun begitu, sebagaimana dikomentari oleh seorang guru sekolah menengah Melayu, Kabupaten Lingga dipandang sebagai daerah tempat tradisi-tradisi dan adat Melayu masih kuat, dan ketika warisan Melayu betul-betul dipelihara. Tetapi secara luas juga diyakini bahwa tradisi-tradisi Melayu tidak selaras dengan urbanisasi dan pembangunan. Dengan kata lain, ketika kemelayuan kuat, di situ pembangunan ekonomi yang kuat tetap mandeg. Karena itu, upaya mendefinisikan Masyarakat Kepri berdasarkan kemelayuan dihadapkan pada ambivalensi di lingkaran-lingkaran urban, karena hal itu dikaitkan dengan stagnasi ekonomi.

Semakin banyak LSM di Tanjungpinang yang secara terbuka menentang cara klasifikasi etnis dijalankan di Indonesia. Organisasi-organisasi itu menganjurkan agar suatu gagasan tentang kemelayuan yang lebih inklusif memberikan kerangka kerja bagi identitas masyarakat Kepri. Salah satu LSM yang paling vokal, KKBM (Kekerabatan Keluarga Besar Melayu), mempromosikan suatu identitas Melayu yang mirip gagasan Malaysia tentang bumiputera. Agar bisa diterima sebagai seorang Melayu dalam kerangka ideal masyarakat Kepri mereka sendiri, orang harus berbahasa Melayu, beragama Islam, dan mengikuti adat Melayu. Interpretasi ini memberikan ruang bagi banyak politikus lokal yang menyuarakan revitalisasi

terhadap tradisi-tradisi Melayu, tetapi mereka sendiri tidak mempunyai latar belakang Melayu murni.<sup>12</sup> Tetapi peluang identitas Melayu untuk Kepri itu akan secara resmi diakui kecil karena perundangan Indonesia melarang kategorisasi etnis seperti yang dipraktikkan di Malaysia dan Singapura.

Sementara itu, para bangsawan enggan melepaskan gagasan-gagasan tentang revivalisme Melayu yang dihubungkan dengan kesultanan-kesultanan lama. Otonomi daerah di banyak bagian Indonesia diikuti oleh kebangkitan kembali aristokrasi-aristokrasi lokal, dan ini juga terjadi di Riau (Pratikno 2005). Sebagaimana saya katakan di atas, bangsawan menduduki posisi sangat berpengaruh selama Orde Baru dan menikmati hak-hak istimewa lumayan besar. Dalam upaya untuk memulihkan kejayaan mereka di masa lampau itu, anggota-anggota aristokrasi Melayu-Bugis mula-mula berada di antara para pendukung terkemuka pembentukan Provinsi Kepri yang terpisah. Mereka sangat tertarik pada gagasan tentang otonomi daerah sebagaimana didefinisikan oleh batas-batas etnis dan teritorial. Dalam pandangan mereka, tidak seorang pun boleh mengacau pada Kepri sebagai sebuah Provinsi Melayu tanpa mengacau pada raja-raja lokal Pulau Penyengat. Selain itu, anggota-anggota aristokrasi itu sangat dihormati karena kecendekiaan mereka, khususnya dalam hubungan dengan sejarah dan bahasa Melayu (Faucher 2005).

Mendefinisikan masyarakat Kepri menurut kerangka identitas Melayu yang kaku akan ditentang oleh minoritas Cina yang secara ekonomis kuat, yang tampaknya tidak condong bersikap pasif secara politis dalam *setting* pemerintahan yang baru itu. Pada bulan Oktober 2004, Bobby Jayanto (alias Bu Hui) dari Partai Patriot Pancasila terpilih sebagai ketua DPRD Tanjungpinang untuk masa jabatan 2004-2009. Kemenangan itu ditentang keras oleh berbagai kelompok, antara lain kelompok Islam FKMM (Forum Komunikasi Mesjid Mushola). Kelompok ini mengorganisir serangkaian demonstrasi dan menguak aktivitas-aktivitas bisnis Bobby yang dituduh terkait dengan perjudian dan pelacuran.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Interpretasi tentang kemelayuan ini juga diartikulasikan oleh Tabrani Rab ketika ia mengetengahkan masalah Riau merdeka (Colombijn 2003).

<sup>13</sup> *Batam Pos* 1-11-04. Bobby Jayanto dijadikan salah satu tersangka dalam pembunuhan seorang bendahara PAN lokal pada tahun 2001. Pada tahun 1999 ia dituduh mengganggu seorang wartawan Tempo yang tengah menyelidiki jaringan perjudian Singapura, Elephant.

Fakta bahwa Bobby Jayanto terpilih sangat mengejutkan bagi banyak orang dan merupakan pukulan hebat bagi orang-orang Melayu. Beberapa bulan kemudian ia dikenakan tahanan rumah sambil menunggu pengadilan atas dirinya dalam sebuah kasus pembunuhan. Tetapi kemenangan Bobby Jayanti mengilustrasikan peranan potensial orang-orang keturunan Cina di panggung politik di Kepri Melayu.

Meskipun Huzrin Hood dan Walikota Tanjungpinang bersemangat besar untuk mengakui aspek multietnis dari Kepri dan Tanjungpinang, peranan publik keturunan Cina secara umum masih diabaikan. Tetapi kecinaan itu juga bisa dimasukkan ke dalam identitas 'maritim' kawasan itu berkat peranan yang sudah berusia panjang yang telah mereka mainkan dalam jaringan perdagangan (lihat J. Warren 2003). Sekarang ini, sebagian besar hotel, lapangan golf, dan restoran-restoran mahal di Bintan saja dimiliki oleh orang-orang Indonesia etnis Cina, atau dalam kemitraan dengan orang-orang Singapura etnis Cina. Tetapi yang menarik, dalam naratif mereka tentang impian akan kembali ke masa kejayaan 1950-an, responden-responden saya yang bangsawan maupun orang kebanyakan mencoret kehadiran taoke, para pedagang perantara Cina yang memainkan peranan penting dalam sirkulasi perdagangan antara Kepulauan Riau dan Bandar Singapura (*Kepulauan Riau pada masa dolar 1999*).

### *Menanamkan identitas dalam konteks desentralisasi*

Retorika politik kerangka identitas Melayu lintas-batas itu mestinya mempunyai potensi untuk bertahan hidup dan berkembang di Kepri andaikata ia mampu menggantikan – atau setidaknya bersaing dengan – wacana negara dalam sistem sekolah lokal. Dengan demikian, menarik untuk diselidiki sejauh mana desentralisasi pemerintahan menyodorkan otonomi lebih besar untuk menanamkan identitas-identitas kedaerahan tertentu, dan bentuk-bentuk apa yang diambilnya di Kepri. Desentralisasi pendidikan di Kepri secara resmi diimplementasikan pada tahun 2003, tetapi di Kepulauan Riau baru dilakukan pada tahun 2004.

Desentralisasi menimbulkan perubahan-perubahan besar, antara lain dimasukkannya kurikulum sekolah baru, KBK (Kurikulum Berbasis Kompetensi), yang melibatkan cara-cara mengajar dan belajar yang sepenuhnya baru, maupun desentralisasi pendanaan. Pemerintah provinsi diharapkan memainkan peranan

aktif, antara lain dalam memantau penyediaan bahan-bahan ajar dan penyelenggaraan kursus-kursus pelatihan, sementara manajemen pendidikan, pengembangan kurikulum lokal, perencanaan, pendanaan, pemeliharaan, dan penunjukan-penunjukan di bawah tanggung jawab pemerintah kabupaten (Asian Development Bank 2001).

Dipandang dari perspektif para kepala sekolah dan guru, desentralisasi menciptakan situasi yang kompleks. Secara umum, mereka masih memandang diri sendiri sebagai bagian dari birokrasi yang sangat tersentralisir, yang melibatkan kurikulum yang menekankan kesatuan nasional. Tetapi pada saat yang sama para kepala sekolah dihadapkan dengan komite-komite kabupaten dan pemimpin-pemimpin lokal, yang agendanya ditentukan oleh prioritas-prioritas daerah. Dengan demikian, klaim-klaim kontradiktif dibebankan pada para guru. Standar-standar kompetensi masih dievaluasi di Jakarta. Ini berarti bahwa silabus yang memadai harus didesain menurut norma-norma nasional, dirinci oleh puskur (pusat kurikulum), dan bahwa penekanan pada otonomi daerah perlu dibatasi cakupannya sebab kurikulum itu harus terutama mempromosikan kesatuan nasional. Menurut panduan kurikulum berbasis kompetensi, "bangsa ini telah menjadi jauh lebih penting dalam konteks lebih besar globalisasi, informasi, komunikasi, teknologi, dan pasar bebas" (Puskur 2002).

Dalam kerangka tersentralisir ini, tiga mata pelajaran 'muatan lokal' diizinkan dimasukkan ke dalam kurikulum. Ketiganya diputuskan oleh kabupaten dan bersifat wajib untuk semua murid. Di tingkat SLTP dan SLTA di Tanjungpinang tiga mata pelajaran ini adalah ilmu komputer, ekonomi rumah tangga, dan bahasa Arab Melayu. Kedua mata pelajaran yang pertama memang baru, tetapi bahasa Arab Melayu sudah menjadi mata pelajaran pilihan di tingkat SLTA di bawah kurikulum lama. Kita lihat di sini bahwa desentralisasi belum mengarah pada otonomi daerah dalam pendidikan.

Karena terbatasnya cakupan kurikulum lokal, kecil sekali perhatian yang diberikan pada sejarah Melayu lokal. Selain itu, buku-buku teks yang secara eksplisit berhubungan dengan warisan Melayu lokal juga langka. Belum lama ini beberapa buku teks sejarah yang berhubungan dengan sejarah lokal dan yang ditulis oleh para bangsawan Melayu digunakan secara tidak begitu luas di beberapa SLTP dan SLTA. Di sini harus ditekankan bahwa dalam kasus ini sejarah-sejarah alternatif

tidak merepresentasikan suara anggota masyarakat yang tidak memiliki kekuasaan sama sekali. Sebagaimana dinyatakan oleh Forth (1994), representasi-representasi kultural alternatif dan naratif-naratif historis seringkali merepresentasikan persepsi-persepsi elit, biar pun itu dalam konteks kedaerahan. Ini diilustrasikan oleh buku teks untuk SLTP, kedatangan Upu Tandru Daeng Rilaka ke Riau, yang diterbitkan untuk pertama kalinya pada tahun 2002. Buku itu melacak perjalanan nenek moyang para penguasa Riau yang berasal dari Bugis, yang meninggalkan Sulawesi untuk bergabung dengan keluarga kerajaan Melayu dan membentuk ranah Johor-Riau-Linggau. Sepanjang buku teks itu, keindonesiaan dari para nenek moyang ini ditekankan sekali. Dalam perjalanan mereka, mereka mengunjungi berbagai bandar Indonesia, termasuk Batavia, yang diilustrasikan dengan syair-syair yang ditulis oleh Raja Haji Ali, salah satu tokoh sejarah terkemuka yang keturunan Bugis.<sup>14</sup> Teks ini memperkuat gagasan umum bahwa bahasa dan budaya Melayu termasuk unsur-unsur pendiri Indonesia. Murid-murid sudah tahu di sekolah bahwa bahasa Melayu adalah sumber dari bahasa Indonesia dan bahwa pahlawan nasional lokal, Raja Haji Fisabilillah (1727-1784) adalah pejuang yang menentang kolonialisme Belanda (Barnard 1997).

Jika kehadiran orang-orang lokal lemah, impak negara kebangsaan sangat kuat. Murid-murid SLTA di Tanjungpinang telah secara tuntas disosialisasikan melalui sistem pendidikan Indonesia yang tersentralisir. Mereka juga merupakan generasi pertama yang sepenuhnya dihadapkan dengan media Indonesia, terutama televisi dan musik pop. Ketika saya menanyai murid-murid SLTA mengapa mereka lebih suka menonton program-program televisi Indonesia, mereka menjawab bahwa saluran televisi Malaysia dan Singapura membosankan dan moralistik, bahwa mereka tidak dapat mengidentifikasi dengan saluran-saluran itu, dan bahwa – yang terpenting – bahasa yang digunakan (Melayu) terdengar asing di telinga mereka. Ini tidak mengherankan, sebab Bahasa Melayu yang digunakan oleh generasi lebih tua di Kepri berbeda dari bahasa Melayu yang digunakan dalam media Malaysia dan Singapura. Tetapi, berbahasa Melayu lokal adalah simbol keterbelakangan, dan hanya murid-murid dari pulau-pulau kecil di sekitar dan komunitas-komunitas penangkap ikan saja yang konon menggunakannya dalam percakapan sehari-hari

---

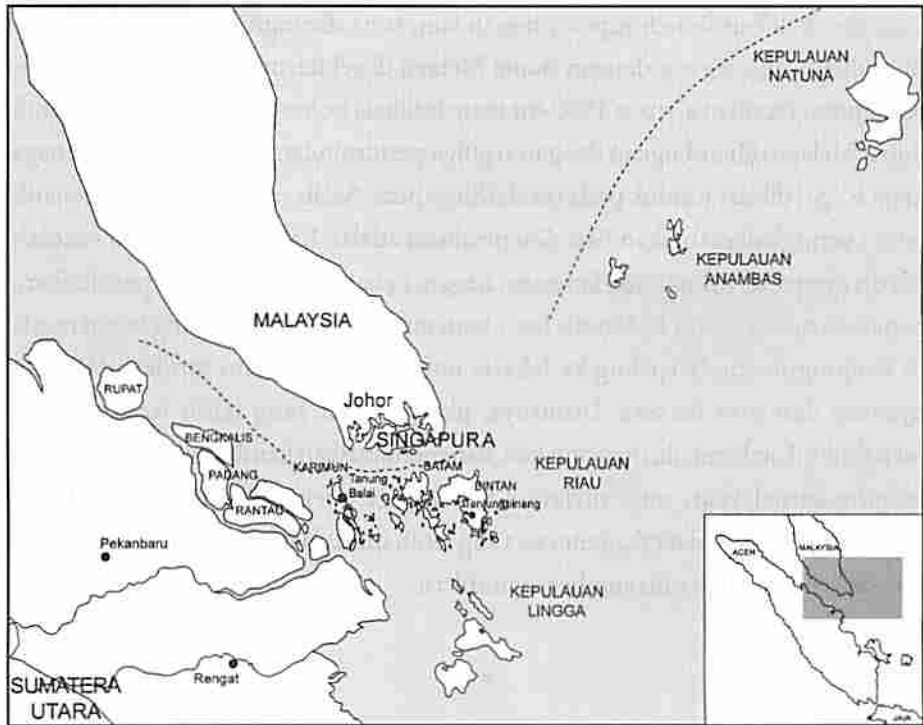
<sup>14</sup> Karena biaya, dan ruang yang terbatas bagi muatan lokal dalam kurikulum itu, buku yang relatif 'tidak merusak' ini tidak luas digunakan.

mereka. Meskipun begitu, sebagaimana dikatakan pada saya oleh kepala sekolah dasar di Penyengat yang berasal dari etnis Jawa, baru dua tahun yang lalu ia menghadapi kesulitan besar dalam memahami murid-muridnya, tetapi sejak budaya pop Indonesia dan media Indonesia sampai ke pulau itu, berbagai hal berubah dengan sangat cepat. Menurut dia, banyak di antara murid-murid itu sekarang bisa berbahasa Indonesia dan bahkan lebih suka berbahasa Indonesia dengan teman-teman sekolah mereka.

Apa arti penting karakter Melayu bagi kaum muda? Seorang murid SLTA berkomentar bahwa ia bingung tentang apa arti budaya Melayu selain sastra dan seni pertunjukan. Karakter Melayu di Kepulauan Riau dan, khususnya, di Tanjungpinang mewakili sejumlah arti, yang berkisar dari representasi sastra dan seni yang dijadikan dongeng rakyat sampai interpretasi-interpretasi politis yang dicocokkan dengan klaim-klaim teritorial tertentu.

Leigh (1999:37) menulis bahwa “semangat reformasi memberi kaum muda kebebasan lebih besar untuk secara sah menyelami apa yang sebelum itu dianggap sebagai pikiran-pikiran ‘di luar batas’. Pada gilirannya proses ini membuat transparan batas-batas yang dahulu tidak diakui.” Tetapi dalam praktik aktual produksi pengetahuan nasional yang homogen tetap menjadi tujuan akhir dari pendidikan sekolah dasar dan menengah di seluruh Indonesia. Ruang yang bisa diperebutkan tetap sangat terbatas, bahkan dalam konteks sekarang ini.

Terlepas dari fakta bahwa sejarah lokal yang menekankan kemelayuan tidak mencerminkan keadaan etnis aktual di Kepri, sejarah lokal dan nasional saling bertautan, yang mempersulit usaha untuk identifikasi dengan sejarah lokal tertentu. Selain itu, pendidikan di bawah Orde Baru telah mengeser orientasi murid-murid dari keluarga, rumah, dan desa menuju kemakmuran dan kenyamanan kehidupan kota Indonesia modern (Parker 2002). Bagi banyak anak muda di Tanjungpinang, Indonesia identik dengan Jakarta dan merepresentasikan budaya perkotaan. Di pihak lain, Singapura adalah tempat yang sudah tidak asing lagi, ketika banyak kerabat tinggal, tetapi negeri itu juga merepresentasikan suatu hierarki regional ketika Kepri diletakkan di tataran paling bawah. Murid-murid menunjukkan bahwa meskipun mereka berbahasa Melayu di rumah, mereka tidak dapat memahami program-program televisi dari Singapura. Menyetel media Indonesia tidak mendatangkan masalah seperti ini. Akibatnya, selera budaya sebagian besar kaum muda di Tanjungpinang berayun-



Peta 18. Kepulauan Riau

ayun antara Tanjungpinang dan Jakarta, dan mengabaikan dunia Melayu yang lebih luas, termasuk Singapura.<sup>15</sup>

### *Kesimpulan*

Dalam halaman-halaman di depan telah saya kemukakan bahwa adalah sulit, jika bukan mustahil, untuk mendefinisikan suatu identitas provinsi yang menyakinkan untuk Kepri. Gagasan-gagasan Melayu elitis yang didasarkan pada sejarah kesultanan-kesultanan lama tidak didukung oleh orang-orang Melayu kebanyakan, sementara yang lebih umum lagi gagasan tentang kemelayuan ini digugat kelompok

<sup>15</sup> Di pihak lain, murid-murid Cina dengan sigap mengkonsumsi budaya populer Cina yang diproduksi di Singapura, Taiwan dan Hong Kong, tetapi mereka juga sama-sama memiliki keinginan untuk menjauh dari dominasi Singapura.

Cina dan kelompok-kelompok imigran lain, serta dirongrong oleh hubungan-hubungan yang tegang dengan dunia Melayu di sekitarnya, yaitu Malaysia dan Singapura. Ironisnya, masa 1950-an memfasilitasi koherensi yang lebih besar di dunia Melayu dibandingkan dengan segitiga pertumbuhan SIJORI, ketika tenaga kerja Kepri dibuat tunduk pada modal Singapura. Salah satu aspek yang menarik tetapi seringkali diabaikan dari desentralisasi adalah bahwa kurikulum sekolah masih sangat terfokus pada kesatuan negara kebangsaan. Bersama pendidikan, penetrasi media massa Indonesia baru-baru ini di Kepri mengundang kaum muda di Tanjungpinang berpaling ke Jakarta untuk mencari suatu modernitas yang nyaman dan bisa diakses. Ironisnya, jika generasi yang lebih tua berusaha menghidupkan kembali, menciptakan, dan merumuskan kembali gagasan-gagasan tentang kemelayuan yang melayani kepentingan-kepentingan mereka dalam kerangka otonomi daerah, generasi yang lebih muda baru-baru ini menemukan Jakarta sebagai salah satu sumber identifikasi.

\*\*\*



# Desentralisasi Salah Kaprah dan Politik Elit di Papua

Jaap Timmer

## *Pendahuluan*

Dalam bab ini saya mengarahkan fokus pada anggota-anggota elit birokrasi di Papua sebagai aktor-aktor yang sangat berpengaruh dalam penentuan masa depan kawasan itu. Di tengah-tengah gelombang pembentukan provinsi-provinsi serta kabupaten-kabupaten baru belakangan ini, para pemimpin itu menggunakan cara-cara yang sangat kreatif untuk memikat dukungan rakyat maupun pemerintah pusat, yang semuanya ada perbedaan-perbedaan regional yang menonjol. Bab ini dimulai dengan pendahuluan historis substansial yang melukiskan periode yang penuh gejolak di wilayah itu dari saat tertinggal sebagai sisa terakhir kolonialisme Belanda pada awal tahun 1960-an sampai sejarah penuh derita (*memoria passionis*) yang berikutnya setelah integrasi dengan Indonesia, dan kulminasi dalam *Papuan Spring* (Kebangkitan Papua) pada tahun 1999-2000. Berlawanan dengan laporan lain tentang sejarah tersebut, ciri khasnya adalah baik kolaborasi maupun perlawanan orang Papua sekaligus. Dengan latar belakang ini, bab ini menyimak strategi-strategi yang diterapkan oleh berbagai elit Papua untuk menangguk keuntungan sebesar-besarnya dari kesempatan-kesempatan yang disodorkan oleh otonomi khusus dan pemekaran, sementara pada saat yang sama berusaha menjaga kepercayaan rakyat yang sudah terlanjur tidak percaya pada negara yang bagi mereka dalam banyak hal telah terbukti gagal.

Karena sejumlah alasan, dari nasionalisme Belanda, pertimbangan-pertimbangan geopolitis, dan keyakinan-keyakinan moral yang merasa benar sendiri, pemerintah Belanda menolak memasukkan West New Guinea dalam perundingan-perundingan kemerdekaan Indonesia pada akhir 1940-an (Lijphart 1966;

Huydecoper van Nigtevecht 1990; Penders 2002: 55-177; Vlasblom 2004: 124:86; Drooglever 2005: 141-74). Pada saat yang sama, pemerintah di Netherlands New Guinea mengawali pembangunan ekonomi dan infrastruktur maupun emansipasi politis orang-orang Papua di bawah bimbingan yang sifatnya paternalistis. Di masa 1950-an, ketika ketegangan-ketegangan antara Belanda dan Indonesia berkembang mengenai status West New Guinea, orang-orang Belanda mulai memandu sekelompok kecil orang terdidik Papua ke arah kemerdekaan, yang mencapai puncaknya dengan pembentukan Nieuw-Guinea Raad pada tahun 1961. Selain itu, bendera Bintang Kejora dirancang untuk dikibarkan berdampingan dengan bendera Belanda, dan sebuah lagu kebangsaan diadopsi untuk dimainkan dan dinyanyikan dalam kesempatan-kesempatan resmi setelah lagu kebangsaan Belanda.

Setelah pertikaian sepanjang dua belas tahun, yang mencapai puncaknya dengan ancaman konflik militer terbuka, kebijakan itu terpaksa dihentikan. Pada bulan Desember 1961, Presiden Sukarno mengeluarkan Tri Komando Rakyat untuk pembebasan Irian Barat. Jantung dari mobilisasi besar-besaran itu adalah Operasi Mandala, suatu kampanye ABRI yang dimaksudkan untuk memberikan tekanan pada pemerintah Belanda. Amerika Serikat dan Australia tidak bersedia mendukung pasukan militer Belanda.

Dalam iklim dekolonisasi internasional dan sesudah Presiden Sukarno tidak henti-hentinya mendesak klaim Indonesia atas wilayah itu, Amerika Serikat mensponsori perundingan-perundingan antara Indonesia dan Belanda mengenai masa depan West New Guinea di bawah pengawasan PBB. Hasilnya, The New York Agreement pada 15 Agustus 1962, menggariskan pengalihan kedaulatan Belanda atas West New Guinea pada sebuah lembaga sementara PBB, UNTEA (United Nations Temporary Executive Authority) dari 1 Oktober 1962 sampai 1 Mei 1963, untuk kemudian diikuti dengan fase kedua ketika pemerintah sementara tersebut menyerahkan tanggung jawab administratif penuh pada Indonesia. Kesepakatan itu merumuskan provisi bahwa rakyat Irian Barat akan diberi pilihan bebas mengenai hubungan mereka di masa depan dengan Indonesia sebelum akhir 1969.

Kemenangan atas apa yang sekarang menjadi Provinsi Irian Barat itu menggelembungkan nasionalisme Indonesia dan kemudian dilukiskan sebagai bab

terakhir dari dekolonisasi.<sup>1</sup> Orang-orang Indonesia, yang memerintah provinsi baru itu di bawah panji mobilisasi Trikora, bersorak-sorai merayakan kemenangan, sementara elemen-elemen elit Papua yang dulu diberdayakan oleh Belanda mulai mengeluhkan apa yang mereka pandang sebagai perampasan secara terang-terangan oleh Indonesia. Perasaan dipinggirkan oleh para birokrat Indonesia dan imigran yang berasal dari pulau-pulau Indonesia lain yang mengisi kesempatan-kesempatan kerja dan bisnis muncul terutama di antara orang-orang Papua urban. Beberapa dari elit Papua ditahan atau digusur sebagai antek Belanda sementara orang-orang lain terus memainkan peran dalam pemerintahan.

Suatu plebisit yang dinamakan Pepera (Penentuan Pendapat Rakyat) diselenggarakan pada Juli-Agustus 1969 ketika 1020 wakil yang dipilih dengan cermat dari delapan daerah memberikan suara mayoritas mutlak untuk integrasi dengan Indonesia.<sup>2</sup> Protes terdengar, pidato-pidato yang menentang dilontarkan, seruan-seruan putus asa dalam bentuk surat-surat tertulis dilayangkan ke para pengamat PBB, dan demonstrasi-demonstrasi di Sukarnopura (dahulu Hollandia, sekarang Jayapura), Biak dan Manokwari dibubarkan dengan cepat oleh militer Indonesia. Selama dekade-dekade berikutnya, kepercayaan pada penentuan nasib sendiri sebagaimana dikaitkan dengan implementasi yang tidak demokratis dari Pepera itu menjadi salah satu unsur kunci dalam berbagai macam nasionalisme Papua.

Sebagai tanggapan terhadap 'pendudukan oleh Indonesia' terhadap negeri mereka, sebuah organisasi pembebasan yang disebut Organisasi Papua Merdeka muncul sebagai sebuah gerakan lokal di Manokwari pada tahun 1960-an dan dari sana menyebar ke seluruh wilayah Kepala Burung. Tak lama kemudian organisasi itu berubah menjadi jaringan yang terfragmentasi, yang terdiri dari kelompok pejuang gerilya yang cerai-berai.<sup>3</sup> Akses senjatanya terbatas dan dukungan rakyatnya kurang kuat. Sedikit sekali elit Papua yang bergabung dalam perjuangan bersenjata tersebut, dan sebagian besar orang-orang yang tinggal di luar pusat-

---

<sup>1</sup> Lihat Soekarno (2000).

<sup>2</sup> Lihat Pepera (1972:82-3) dan Vlasblom (2004:479). Untuk pembahasan tentang Pepera berdasarkan bahan-bahan arsip dan kesimpulan bahwa itu adalah manipulasi, lihat Saltford (2000).

<sup>3</sup> Suatu rekonstruksi tentang asal-usul dan pengembangan OPM bisa ditemukan dalam Vlasblom (2004:469, bab 9, 10, dan 11). Rekonstruksi lain, yang penelitiannya kurang tuntas dan ditulis dalam bahasa Indonesia, adalah Djopari (1993).

pusat urban tidak merasa menjadi bagian dari suatu bangsa yang telah diserbu oleh Indonesia. Meskipun begitu, kekecewaan pada pemerintah Indonesia mulai berkembang luas di antara orang-orang yang pernah menikmati buah upaya pembangunan yang dipercepat oleh pemerintah Belanda sejak tahun 1950-an.

Rezim Orde Baru Presiden Suharto (1966-1998) berusaha keras mengembangkan provinsi itu dan provinsi itu menerima dana lebih besar daripada semua wilayah lain di Indonesia. Tetapi implementasi dari program-program pembangunan yang sifatnya terutama *top-down* itu seringkali gagal. Pada saat yang sama, TNI yang makin lama makin besar tetapi dananya minim, yang mendukung jaringan aliansi-aliansi yang berebut kontrol politik serta bisnis predator, telah mengakibatkan dislokasi terhadap orang-orang Papua. Selain itu, para imigran asal Buton, Bugis, Makassar, dan Jawa mulai memenuhi tenaga kerja manual dan kesempatan-kesempatan usaha kecil. Akibatnya, perasaan frustrasi mengenai akses yang terbatas pada kesempatan-kesempatan dalam Indonesia modern mengintensifkan ketegangan-ketegangan antara 'orang-orang Papua' dan 'orang-orang Indonesia', khususnya mereka yang tiba di Papua melalui program-program transmigrasi atau migrasi spontan yang jumlahnya jauh lebih besar.<sup>4</sup> Lebih jauh lagi, dari sudut tata pemerintahan, kawasan itu termasuk di antara yang paling jelek dikembangkan di Indonesia, sementara perbedaan-perbedaan ekonomis dan etnis memainkan peranan penting, dan kadang-kadang bahkan mengkhawatirkan, dalam politik tanah dan sumber daya (Timmer, akan segera terbit).

Setelah kejatuhan Suharto pada tahun 1998 dan kepresidenan diserahkan ke Wakil Presiden, B.J. Habibie, suatu semangat 'reformasi demokratis' melanda seluruh kepulauan Nusantara. Di Papua semangat itu melahirkan apa yang disebut *Papuan Spring*, ketika para pemimpin Papua dari seluruh kawasan itu dengan hati-hati berusaha menyeimbangkan representasi-representasi dari pantai dan pegunungan dalam suatu gelombang aksi-aksi Papua nasional dan pembentukan organisasi-organisasi Papua (lihat Broek dan Szalay, 2001). Pada pertemuan-

---

<sup>4</sup> Sejak pemerintah Indonesia mulai merangsang pembangunan ekonomi di daerah itu, mereka meneruskan program distribusi populasi Belanda kolonial yang dulu, yang memindahkan penduduk dari daerah padat seperti Jawa dan Bali ke Papua dan daerah-daerah lain yang penduduknya kurang padat. Di antara para pembuat kebijakan, apa yang disebut transmigrasi ini dipandang sebagai salah satu cara untuk merangsang pembangunan Papua, tetapi sebagian besar dari program itu ternyata tidak berhasil (Pouwer 1999:173-4).

pertemuan massal dari seluruh kawasan, tempat muncul perdebatan-perdebatan yang memanas mengenai sejarah Papua dan masa depannya ('otonomi' atau 'merdeka'), *Papuan Spring* itu 'berubah bentuk menjadi gerakan rakyat pribumi Papua yang menuntut merdeka dari Indonesia' (Sumule 2003a:353; Chauvel 2005:11-20). Sebelum saya membahas *Papuan Spring*, adalah penting untuk menyinggung sebentar apa saja arti 'merdeka' yang telah ia pakai dalam sejarah Papua.

### *Merdeka dan memoria passionis*

Pemahaman revolusioner nasionalis Indonesia mengenai 'merdeka' berangkat dari pertumbuhan gerakan nasionalis pertengahan 1920-an, yang diikuti, setelah janji-janji selama pendudukan Jepang, dengan revolusi Indonesia 1945-1949. Pada akhir 1940-an, 'merdeka' menjadi seruan pertempuran dengan mana warga negara digugah untuk mendukung perjuangan, salam yang digunakan oleh para revolusioner untuk menyapa satu sama lain, seruan solidaritas di setiap pengumpulan massa, dan tanda tangan di setiap dokumen Republikan (Reid 1998:155). Sebagaimana Reid (1998:156) tunjukkan, merdeka berarti kemerdekaan nasional bagi para revolusioner tersebut, tetapi rakyat menghayatinya lebih sebagai kebebasan personal dan kebebasan yang bisa langsung dirasakan. Belakangan, selama pemerintahan Orde Baru Suharto, merdeka menjadi bagian dari ideologi-ideologi militer dan sekadar berarti 'kemerdekaan' yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945 dan sesudah itu secara ritual dirayakan setiap tahun.

Di Papua, terutama orang-orang Papua urban yang berpendidikan mulai menyerap gagasan tentang merdeka sebagai kemerdekaan nasional sejak akhir 1950-an, ketika Presiden Sukarno membulatkan tekad untuk merebut Netherlands New Guinea untuk melengkapi perjuangan nasionalis, dan muncul resistansi di antara elit Papua terhadap pemerintahan Belanda (Grootenhuis 1961). Sebelum masa itu, sedikit sekali orang Papua berpendidikan dan aktif secara politis yang menghayati gagasan-gagasan tentang merdeka. Misalnya, di Serui di Pulau Yapen, Silas Papare mendirikan Partai Kemerdekaan Indonesia pada tahun 1946, dan anggota-anggotanya membaca koran-koran *Republiken* di gereja-gereja desa di pulau tersebut, sementara di luar gereja-gereja itu orang-orang meneriakkan

'merdeka'. Papare adalah seorang pemimpin karismatik dan gerakan pro-Indonesia di Yapen mengalami kelumpuhan serius ketika ia pergi ke Indonesia pada tahun 1949 (Vlasblom 2004:162; Chauvel 2005:71).

Di sekitar waktu itu, juga sebagai bagian dari perjuangan melawan pemerintah Belanda, Lukas Runkorem, seorang asisten perwira patroli Biak, mendirikan Partai Indonesia Merdeka di Pulau Biak (Vlasblom 2004:163). Juga di Hollandia, 'semangat menyambut 'merah putih' (warna bendera nasional Indonesia) merasuki sejumlah orang Papua yang terdidik' (Vlasblom 2004:163, terjemahan saya). Pemimpin merdeka di sana adalah Marthen Indey yang dibesarkan di Ambon, Maluku, dan kemudian ditugaskan ke Banda Neira tempat ia mendapatkan inspirasi dari nasionalis terkemuka Muhammad Hatta yang sedang diasingkan di sana. Pada tahun 1946 Indey bergabung dengan Komite Indonesia Merdeka yang dipimpin oleh dokter pemerintah Manado, Ms Gerungan. KMI menyerukan kemerdekaan Indonesia, termasuk West New Guinea, melalui semua cara legal (Vlasblom 2004:164).

Sebagaimana disimpulkan oleh Chauvel (2005:6), nasionalisme masa itu mempunyai basis yang sempit dan para nasionalis 'secara kultural terisolir dari bagian terbesar masyarakat Papua'. Mayoritas orang Papua tidak tahu banyak tentang Indonesia dan perjuangan-perjuangan merdekanya. Setelah penyatuan West New Guinea ke dalam Indonesia, orang-orang di seluruh Papua mulai tahu tentang merdeka sebagai salah satu diktum utama pemerintah Orde Baru. Pada saat yang sama, rasa ketidaksenangan, akibat kegagalan janji-janji pembangunan dan operasi-operasi militer yang tak kenal ampun, menjadi semakin besar, dan merdeka mulai memperoleh arti sebagai bagian dari suatu perjuangan untuk memperoleh kebebasan dari negara yang semena-mena.

Sementara OPM dan sejumlah orang Papua di pengasingan berusaha untuk menjaga agar merdeka tetap hidup bagi sebagian besar masyarakat Papua, merdeka menjadi suatu prinsip yang diperkirakan ada di hati setiap orang Papua. Ketika ditanya secara blak-blakan tentang 'OPM', orang-orang Imyan dari Kepala Burung bagian barat-daya, meskipun tidak memiliki gambaran yang jelas mengenai struktur organisasi dan strategi-strategi OPM, cenderung mengisyaratkan bahwa OPM akhirnya akan menyelesaikan perjuangannya untuk merdeka. Tetapi ketika pandangan dunia mereka disimak dengan lebih cermat, banyak yang

mengemukakan pandangan bahwa Yesus Kristus lah yang kelak akan mendatangkan merdeka. Ia akan membawa kekayaan dan kesejahteraan baru bagi masyarakat mereka (bukan Papua) dan ia akan memulihkan kembali tatanan dunia yang asli dan adil. Orang-orang Imyan mengacu tatanan ini pada Toror atau Bairmla, suatu dunia mitologis tempat orang-orang Imyan berada di pusat dunia dan memiliki semua pengetahuan dan kekuasaan (Timmer 1998, 2000a, 2000b:302; bandingkan dengan Rutherford 2005 dan Golden 2003).

Dengan mempertimbangkan begitu beraneka-ragamnya tradisi budaya yang ada di Papua, tidak mengherankan jika gagasan orang-orang tentang merdeka juga beraneka ragam. Selain itu, ada juga divisi-divisi dalam komunitas Papua. Orang-orang desa Imyan, misalnya, cenderung terpisah antara dua kelompok: yang satu cenderung menarik diri ke dalam otonomi (terkait dengan gagasan-gagasan tentang suatu komunitas masa lalu ketika pemuda-pemuda yang sedang diinisiasi harus masuk ke hutan untuk bertarung dengan makhluk-makhluk langit yang sakti), dan yang lain cenderung mencari keuntungan dari kesempatan-kesempatan unik yang disodorkan oleh 'Indonesia' dengan jalan melibatkan diri dengan pemerintah dan janji-janji pembangunannya. Kesamaan yang sama-sama dimiliki oleh kedua kelompok itu adalah kepedulian mereka yang kuat tetapi luwes dengan pengetahuan efektif yang mereka yakini ada di antara orang-orang asing dan dianggap tak bisa ditinggalkan untuk mendatangkan perubahan yang bisa dikendalikan oleh orang-orang Imyan sendiri. Kepercayaan-kepercayaan itu diekspresikan dalam bentuk suatu kebutuhan yang terasa kuat akan otonomi relatif dari kontrol negara ketika kisi-kisi administratif pemerintah bertentangan dengan realita-realita lokal serta aspirasi-aspirasi rakyat (Timmer 2004b:121-4; bandingkan dengan Mclean 1994).

Pada kenyataannya kepedulian ini merupakan salah satu bagian yang sangat menentukan dari kepedulian lain yang lebih besar dan masih sering menimbulkan keresahan, yaitu kepedulian pada identitas yang diingkari dan kepastian-kepastian yang telah hilang (Timmer 2004b:130). Kepedulian ini ada pada orang-orang Imyan maupun sebagian besar komunitas Papua yang lain, dan bisa dikatakan bahwa aspirasi merdeka di Papua dengan demikian, secara umum, barangkali menyangkut perlakuan yang hormat terhadap manusia, dan terutama terlepas dari konteks politis atau nasional. Dalam gagasan-gagasan ontologis tentang kedaulatan dan harga diri ini, dengan demikian merdeka terutama berkaitan dengan

respons terhadap pengingkaran yang sudah dilakukan selama puluhan tahun terhadap kompetensi orang-orang itu dalam belajar dan bekerja dalam konteks kolonial dan pascakolonial modern. Hal ini ikut menjelaskan kuatnya pencarian akan pemahaman tentang penderitaan orang-orang Papua, terutama melalui dialog yang demokratis dengan Jakarta yang secara begitu efektif diekspresikan selama *Papuan Spring* itu. Tetapi gagasan memiliki negara sendiri, sekarang ini juga dan untuk sepanjang masa, jarang sekali ada di hati orang-orang Papua, sebab gagasan itu adalah suatu konsepsi yang jauh sekali dari kepedulian individual dan komunal dengan kedaulatan dan harga diri.

Selama *Papuan Spring* (1999-2000) itu, merdeka memperoleh arti harga-diri ketika di seantero kawasan itu bendera Bintang Kejora dikibarkan (yang dilarang sampai 1998) dan sesi-sesi doa massal diorganisir secara serentak.<sup>5</sup> *Papuan Spring* adalah masa Presiden Abdurrahman Wahid mengizinkan orang-orang Papua untuk menamakan provinsi mereka Papua dan untuk mengibarkan bendera nasional mereka berdampingan dengan bendera Indonesia. Ratusan pemimpin terkemuka dari seluruh Papua memperoleh ruang untuk mengorganisir *front* yang mempunyai dukungan luas. Mereka mengembangkan strategi-strategi politis selama dua pertemuan besar: MUBES (Musyawarah Besar) pada Februari 2000, dan Kongres Papua dalam Mei-Juni 2000 (Agus Alua 2002a, 2002b). Pertemuan-pertemuan itu berjalan tanpa diusik dan sementara agenda politiknya menuntut kemerdekaan Papua, strategi-strategi yang dikembangkan lebih menyukai suatu dialog tanpa kekerasan dengan Jakarta. Fokusnya ada pada penderitaan orang-orang Papua dan banyak diskusi diselenggarakan di seputar hak-hak asasi manusia. HAM menjadi istilah yang digunakan secara luas, yang memperoleh aneka macam arti dalam konteks-konteks yang berlainan tetapi secara umum mengacu kembali pada kurangnya respek terhadap orang-orang Papua.

Ekspresi-ekspresi tentang kemerdekaan bagi Papua diartikulasikan oleh Presidium Dewan Papua, yang dibentuk selama MUBES. Di bawah kepemimpinan terpadu wilayah pantai dan wilayah pegunungan dari Thom Beanal dan Theys Eluay, presidium merumuskan resolusi-resolusi yang didukung oleh

---

<sup>5</sup> Lihar Broek dan Szalay (2001) untuk wawancara tentang masa-masa pergolakan di Papua dari tahun 1999 sampai 2000.



seluruh Papua dan yang diadopsi selama kongres itu. Resolusi-resolusi itu mencakup klaim bahwa Papua kenyataannya telah menjadi merdeka dengan dibentuknya New Guinea Council pada tahun 1961, serta menolak New York Agreement karena waktu itu orang-orang Papua tidak ambil bagian dalam perundingan-perundingan itu. Selain itu, resolusi itu menyatakan bahwa Act of Free Choice (Penentuan Pendapat Rakyat) tidak diselenggarakan dengan benar (Alua 2002b:96). Banyak orang berpendapat bahwa “negeri Papua” telah menjadi barang mainan bagi kekuatan-kekuatan internasional dan kapitalis dan bahwa rakyat Papua telah terpinggirkan dalam masyarakat Indonesia.

Dengan menggarisbawahi keinginan yang kuat akan peningkatan kedaulatan dengan ciri-ciri *millenarian* yang dominan, kebangkitan nasionalisme-nasionalisme Papua di semua tingkatan masyarakat itu juga mempertanyakan sejauh mana orang-orang Papua telah menjadi orang Indonesia. Meskipun begitu, perbedaan-perbedaan antara orang Papua dan orang Indonesia jarang diekspresikan. Baik pesan simbolik maupun pesan eksplisit yang dilontarkan selama pertemuan-pertemuan itu, manifestasi-manifestasi, dan acara-acara doa bersama serta pengibaran bendera Bintang Kejora itu menekankan kenangan yang terus melekat tentang ketertekanan mereka, yang oleh lingkaran-lingkaran aktivis hak asasi manusia di Papua dinamakan *memoria passionis* (atau dalam bahasa Indonesia: ingatan penderitaan).<sup>6</sup> *Memoria passionis* mengacu pada kenangan akan trauma akibat marjinalisasi sosial dan ekonomis secara umum, pengingkaran terhadap harga-diri yang sering dilakukan, dan kadang-kadang teror secara terbuka. Sejak masa itu, *memoria passionis* mulai diekspresikan sebagai sejarah penderitaan orang-orang Papua dan disampaikan ke Jakarta ketika sebuah tim yang terdiri dari 100 pemimpin (Tim 100) dari seluruh penjuru Papua mengajukan tuntutan akan kemerdekaan dari Presiden Habibie pada 26 Februari 1999. Selain itu, sebuah tim pencari fakta dari MPR Indonesia yang dikirim ke Irian jaya pada bulan Juli 1998, menimbulkan gelombang antusiasme di antara praktis semua lapisan masyarakat Papua tentang kemungkinan dilakukannya dialog.

---

<sup>6</sup> Lihat Hernawan dan Broek (1999). Konsep *memoria passionis* itu diperkenalkan ke Papua oleh Sekretariat Keadilan dan Perdamaian dari Keuskupan Katolik Jayapura dan juga menjadi judul dari serangkaian laporan tahunan tentang situasi sosial dan politis di Papua (lihat [www.hampapua.org](http://www.hampapua.org)).

Dialog itu diharapkan akan mendatangkan setidaknya permintaan maaf secara formal atas pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia, mengakhiri perlakuan semena-mena oleh angkatan bersenjata, dan meningkatkan respek bagi harga-diri orang-orang Papua. Pada saat yang sama, dialog itu juga diharapkan akan melontarkan ekspresi-ekspresi yang secara politis sering dibungkus dengan ekspresi-ekspresi OFM (yang resonan dengan OPM), yang berarti Otonomi – Federasi – Merdeka, yang mengisyaratkan harapan orang-orang bahwa diskusi tentang otonomi lebih besar untuk Irian Jaya akhirnya akan mengarah pada pembentukan negara federal Indonesia, yang akhirnya akan mencapai puncaknya dengan kemerdekaan bagi Papua Barat. Tetapi, dalam kenyataannya yang terjadi berikutnya adalah respons Papua yang berkehendak baik terhadap tawaran Presiden Habibie untuk memikirkan aspirasi-aspirasi kemerdekaan dan, dalam batas-batas itu, membangun suatu dialog antara “Jakarta” dengan “Papua”.

Dialog itu dilanjutkan selama kepresidenan Aburrahman Wahid, tetapi larangan mengibarkan bendera dan sejumlah serangan militer berdarah terhadap para pemrotes mengecilkan semangat para pemimpin Papua untuk melanjutkan upaya mencari pemahaman tentang situasi di Papua dari kalangan para pembuat kebijakan di Jakarta. Presidium dinyatakan ilegal dan penahanan para pemimpinnya dengan tuduhan pengkhianatan dan subversi, serta pembunuhan yang brutal terhadap ketua presidium, Theys Hiyo Eluay pada tahun 2001 menandai akhir dari *Papuan Spring*. Pembunuhan Eluay diatur oleh Kopassus. Langkah-langkah penindasan pemberontakan yang dijalankan oleh TNI mulai menjadi ancaman besar bagi sebagian besar usaha untuk mengorganisir orang-orang untuk membela hak-hak mereka dan untuk meneruskan upaya menekan Jakarta agar mengusahakan solusi-solusi bagi ketidakadilan dan kekecewaan masa lalu maupun masa kini. Menjelang akhir 2000, “suasana berkembang dari *Papua Spring* itu [...] diganti dengan ketakutan yang tersebar luas, kebungkaman, dan kemarahan baru” (Broek dan Szalay 2001:91). Pada saat yang sama, orang-orang mulai kehilangan kepercayaan pada sisa-sisa presidium beserta cabang-cabang regionalnya akibat kabar burung bahwa presidium menerima uang dari perusahaan-perusahaan besar di Papua dan akibat frustrasi terhadap para pemimpinnya yang melakukan perjalanan ke luar negeri sepanjang waktu sementara mengabaikan masalah-masalah yang dihadapi oleh komunitas-komunitas lokal.

### *Otonomi khusus dan pemekaran-pemekaran baru*

Salah satu dari perkembangan-perkembangan yang paling menjanjikan di masa reformasi adalah pemberian otonomi khusus (sering disingkat Otsus) untuk provinsi Papua pada awal tahun 2001. Otsus mirip dengan undang-undang yang sebelumnya dibuat untuk Aceh, tetapi dirancang oleh orang-orang di Papua dan menetapkan provisi-provisi yang melebihi kondisi-kondisi otonomi bagi provinsi-provinsi lain. Otsus mencita-citakan otonomi lebih besar bagi komunitas-komunitas Papua dan institusi-institusi mereka, maupun bagian yang lebih besar dari pendapatan yang diperoleh dari proyek-proyek penyerapan sumber daya di Papua, termasuk 70% dari industri minyak dan gas dan 80% dari usaha-usaha pertambangan. Selain itu, Otsus melibatkan dana-dana khusus yang menguntungkan komunitas-komunitas pedesaan untuk jangka waktu 20 tahun (Sumule 2003b).

Otsus adalah pilihan politis Papua yang mengindikasikan suatu kesediaan untuk bekerja sama dengan pemerintah pusat. Otsus dipandang sebagai satu langkah penting menuju keadilan bagi rakyat Papua yang terabaikan (Maniagasi 2001; Sumule 2003a). Sebuah tim bantuan teknis yang terdiri dari para cendekia dari Papua ditunjuk oleh Gubernur Papua, Jaap Solossa, untuk menyusun RUU itu pada awal tahun 2001. Setelah *lobbying* yang ekstensif oleh tim itu beserta sejumlah orang Papua yang berpengaruh, rancangan itu diterima sebagai UU No.21/2001, yang akan diimplementasikan mulai tahun 2002 (Sumule 2003a). Jawaban yang mula-mula positif dari Jakarta ini adalah jawaban dari sebuah pemerintah pusat yang merasa tidak aman setelah pemilihan umum tahun 1999 di Timor Timur, tempat mayoritas rakyat Timor Timur menolak otonomi dalam negara Indonesia.

Terlepas dari beberapa suara garis-keras yang menuntut merdeka, orang-orang di Papua mengharapkan perkembangan-perkembangan positif dari Otsus. Tetapi perhatian publik pada Otsus menguap ketika orang-orang melihat bahwa implementasi Otsus itu lamban akibat kurangnya kapasitas para legislator dan bahwa pembentukan Majelis Rakyat Papua tidak menerima dukungan dari Jakarta. MRP adalah salah satu elemen penting dari Otsus, karena lembaga itu akan mengawasi perlindungan terhadap hak-hak orang Papua. Lembaga itu akan mengumpulkan orang-orang dari kelompok-kelompok adat, institusi-institusi keagamaan, dan kelompok-kelompok wanita serta memberi mereka kekuasaan politik yang luas. Departemen Dalam Negeri menunda pembentukan MRP karena

elemen-elemen di Jakarta melihat bahwa kekuasaan yang diberikannya pada orang-orang Papua bisa membahayakan stabilitas di Papua (Chauvel dan Bhakti 2004:38). Sementara itu, orang-orang di Papua mulai mempertanyakan apakah Otsus akan menjadi janji omong kosong lain dari 'Jakarta'. Orang-orang yang lain masih dipenuhi harapan bahwa dengan bantuan dan tekanan dari pemerintah-pemerintah asing dan LSM-LSM internasional, Jakarta akhirnya akan memberikan MRP pada Papua.

Harapan-harapan itu pada dasarnya menghadapi jalan buntu setelah Presiden Megawati Sukarnoputri mengeluarkan sebuah dekrit pada 27 Januari 2003 mengenai percepatan implementasi UU No. 45/1999 yang menyangkut pembentukan dua provinsi baru (Irian Jaya Barat dan Irian Jaya Tengah), tiga kabupaten baru (Paniai, Mimika, dan Puncak Jaya), dan satu kotamadya (Sorong). Rencana yang terlihat di balik dekrit itu dijuduli pemekaran (atau pemecahan administratif). Meskipun pembagian Papua juga termasuk dalam UU Otsus, hal itu menggariskan prosedur yang hanya bisa diimplementasikan setelah mendapatkan pertimbangan MRP dan persetujuan DPRD (Sullivan 2003).

Wakil gubernur waktu itu, John Djopari, menekankan bahwa gagasan pemekaran itu bukan barang baru, karena pernah diusulkan pada tahun 1999 oleh gubernur waktu itu, Freddy Numberi, beserta ketiga wakil gubernur: Djopari, Herman Monim, dan Abraham Atururi (ICG 2003d:3). Tak lama kemudian jelaslah bahwa Monim dan Atururi menjadi frustrasi karena mereka dijanjikan akan diangkat menjadi gubernur untuk provinsi-provinsi baru itu, tetapi janji itu tidak terpenuhi. Belakangan Djopari menjadi duta besar Indonesia untuk Papua Nugini, dan Monim pensiun. Tetapi Atururi masih tertarik pada pembentukan provinsi baru.

Berbeda dari Otsus, dekrit pemekaran itu dikeluarkan tanpa konsultasi dengan pemerintah provinsi. Komunitas-komunitas lokal atau pemimpin organisasi-organisasi keagamaan dan masyarakat sipil lain di Papua juga tidak dilibatkan dalam proses pembuatan keputusan itu. Walaupun Otsus kurang disosialisasikan dalam masyarakat, masih tetap didukung karena Otsus berasal dari orang yang ingin berdialog dengan Jakarta untuk mendukung pembangunan Papua. Para pendukung Otsus melihat bahwa iklim politik Indonesia sedang kembali ke pemerintahan gaya Orde Baru. Banyak orang mulai berspekulasi bahwa dekrit itu adalah upaya Jakarta untuk *divide and rule* orang-orang Papua. Keresahan di Papua

berkembang ketika orang-orang tahu bahwa inisiatif untuk kebijakan itu datang dari elit Papua yang tak puas dalam bekerja sama dengan para pembuat kebijakan di pemerintah pusat – Departemen Dalam Negeri dan Badan Intelijen Negara (McGibbon 2004:55).

International Crisis Group (2003:8-9) menunjukkan bahwa keterlibatan BIN dalam membangkitkan kembali ide pemekaran itu mungkin diawali dengan lobi Jimmy Ijie, seorang Papua dari daerah Sorong. Ijie memimpin apa yang disebut Irian Jaya Crisis Centre (IJCC) di Jakarta dan dalam kapasitas itu mengirimkan sepucuk surat ke BIN yang isinya mendesak agar UU No. 45 segera diimplementasikan. Menurut Ijie, Papua yang secara administratif tidak dipisahkan akan memupuk nasionalisme Papua (ICG 2003d:8). Pada akhir 2002, Ijie membentuk sebuah tim yang disebut Tim 315, yang terdiri dari orang-orang dari daerah Sorong dan Manokwari ditambah sejumlah mahasiswa Papua yang tinggal di Yogyakarta dan Jakarta untuk mendukung Atururi untuk merundingkan rencana itu dengan BIN dan Departemen Dalam Negeri. Rupanya sejumlah besar uang (diperkirakan US\$320.000) terlibat di situ dan sejumlah imbalan finansial dijanjikan pada para pejabat di Departemen Dalam Negeri dan IJCC milik Ijie.<sup>7</sup>

Salah satu motif lain yang mungkin untuk membagi-bagi Papua adalah bahwa pembentukan provinsi-provinsi dan kabupaten-kabupaten baru itu akan mengisyaratkan peningkatan yang signifikan dalam jumlah pasukan di kawasan itu. Masing-masing provinsi akan memperoleh korem tersendiri, berikut jaringan kodimnya. Kemungkinan kehadiran militer yang lebih kuat membangkitkan kecurigaan, sebab hal itu tidak hanya bisa meningkatkan perindasan, tetapi juga memfasilitasi koneksi-koneksi dengan bisnis lokal dengan keterlibatan pihak militer terlibat. Akibatnya, sebagian besar dari kemauan baik yang tercipta di antara orang-orang Papua di awal masa reformasi berubah menjadi kekecewaan. Pada saat yang sama, kesadaran bahwa elemen-elemen dari elit Papua terlibat dalam kebijakan pemekaran itu memperkuat ketidakpercayaan yang memang sudah tersebar luas terhadap orang-orang Papua yang membina karier di sektor formal atau angkatan bersenjata dengan jalan “menginfeksi mereka dengan virus Indonesia” – istilah yang populer pada waktu itu. Virus Indonesia itu mengacu pada perilaku

---

<sup>7</sup> Widjojo, komunikasi personal, 7-5-2005.

para legislator Papua yang tidak bisa dipercaya, yang juga ditemplei dengan label populer lain, KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme), yang berasal dari zaman Orde Baru. Dengan cepat ekspresi lama OFM berubah menjadi OPM, yang sekarang mengacu pada sebuah sikuen baru: Otonomi, Pemekaran, dan akhirnya Merdeka.

Idealnya, pemecahan kekuasaan akibat kebijakan pemekaran itu mestinya dijadikan langkah yang menjanjikan mengingat hal itu bisa menopang tata pemerintahan yang baik (*good governance*) di tingkat lokal. Sekarang para pejabat pemerintah di kawasan itu cenderung mengakui tuntutan-tuntutan lokal untuk menjadi tuan di atas tanahnya sendiri, tetapi mereka juga cenderung haus kekuasaan setelah berpuluh tahun mengekor ke pusat. Politik elit dan respons-respons di antara orang-orang lokal terutama berkisar di seputar masalah-masalah ini. Desentralisasi mengarah pada diversifikasi kepedulian-kepedulian politis yang terkait dengan identitas-identitas lokal yang pada gilirannya cenderung berkembang menjadi lebih ekstrim. Kondisi yang diakibatkannya bisa dilabeli “desentralisasi salah kaprah”, meminjam istilah “akulturasi salah kaprah” orang-orang Papua yang dilontarkan oleh gubernur kedua sebelum terakhir dari Netherlands New Guinea, Van Baal. Van Baal menuding pada transformasi yang kontraproduktif dalam sikap-sikap orang Papua terhadap kehidupan akibat konfrontasi mereka dengan dunia Barat, atau lebih tepat lagi proses dengan mana akulturasi itu berubah menjadi berantakan dan ‘pembangunan berbelok ke arah yang merugikan upaya mewujudkan tujuan-tujuan yang dimaksudkan’ (Van Baal 1960:108). Di bagian akhir esai ini, saya akan menjelaskan ciri-ciri ‘desentralisasi salah kaprah’ di Papua secara lebih rinci.

### *Papuanisasi dan adaptasi*

Konflik-konflik masa kini di Papua seringkali mempertikaikan sumber-sumber alam dan pergulatan-pergulatan ekonomis dan kekuasaan politik, serta friksi-friksi antara berbagai etnisitas dan agama yang berlainan, serta antara imigran dengan orang lokal (ICG 2002b; Amnesty International 2002). Meskipun begitu, pengkajian-pengkajian tentang ‘konflik di Papua’ pada umumnya terfokus pada kebijakan-kebijakan Jakarta dan operasi-operasi angkatan bersenjata. Sebagian

besar laporan yang dikeluarkan oleh para pengamat Papua menggambarkan perkembangan-perkembangan di Papua terutama dari kaca mata pelanggaran hak-hak asasi manusia oleh “Jakarta” yang dioposisikan dengan “resistensi Papua”. Resistensi ini seringkali digambarkan sebagai faktor tunggal dengan identitas etnis seragam yang digerakkan oleh suatu kesadaran nasional pemersatu. Dengan demikian identitas Papua diperkirakan ada dalam suatu lingkup budaya dan rasial terbatas yang didefinisikan sebagai Melanesia sebagaimana dipertentangkan dengan Indonesia atau Asia.<sup>8</sup> Identitas Papua ini sulit sekali diekspresikan, mengingat aneka ragamnya latar belakang budaya dan sejarah yang sudah berabad-abad menghubungkan Papua dengan Maluku (lihat di bawah ini). Hanya beberapa pengkajian antropologis dan historis tentang komunitas-komunitas Papua berhubungan dengan sejarah-sejarah ini dan mencantumkan pembahasan-pembahasan mengenai integrasi orang-orang Papua ke dalam Indonesia beserta ketegangan-ketegangan internal yang mengikutinya (Oosterhout 2000; Rutherford 2003; Stasch 2001, 2003; Timmer 2000a, 2000b, 2003).<sup>9</sup> Rutherford (2003:4), misalnya, menunjukkan tingginya tingkat integrasi daerah Biak-Numfor ke dalam Indonesia menegaskan suatu “ekonomi sosio-kultural yang cocok benar dengan wacana-wacana tentang separatisme Papua dan nasionalisme Indonesia, namun secara radikal merongrong kedua-duanya.”

Kurangnya perhatian pada aneka ragam dan perubahan-perubahan dalam pandangan-pandangan dunia orang Papua sejak tahun 1960-an adalah sangat mencengangkan, sebab identitas-identitas yang baru saja muncul serta keprihatinan-keprihatinan dan strategi-strategi yang terkait dengannya mengarah pada ketegangan-ketegangan di dalam dan di antara komunitas-komunitas lokal, dan sangat mempengaruhi pembentukan politik para elit. Dalam kekosongan kelas

---

<sup>8</sup> Lihat, misalnya Budiardjo dan Sioe Liong (1983); Osborne (1985); Sharp bersama Kaisiëpo (1994); Walsh dan Rouch (1999); Barr (2002); Marinkus (2002); King (2004); dan sumbangan-sumbangan pada sebuah edisi khusus tentang Papua dalam *New Internationalist* (Volume 344, April 2002). Pada umumnya tulisan-tulisan itu mengikuti satu alur argumen dasar yang mengisyaratkan bahwa Papua akan atau harus menjadi sebuah Timor Timur kedua dan bahwa orang-orang Papua adalah korban *genocide* atau teror yang terorganisir dengan baik, yang mengaburkan fakta bahwa orang-orang Papua sekarang (sebagaimana sudah dari dulu) dalam keadaan terpecah-belah.

<sup>9</sup> Salah satu alasan bagi kurangnya perhatian pada realita-realita sosial dan budaya Papua adalah bahwa sejak disatukannya Papua ke dalam Indonesia akses menuju kawasan itu bagi para peneliti sangat dibatasi.

menengah dan sangat terbatasnya investasi swasta dalam pengembangan SDM dan penyampaian jasa-jasa, elit-elit yang berkuasa di Papua hanya bisa ditemukan di sektor pemerintahan dan lembaga-lembaga keagamaan. Dengan demikian, kekuasaan politis Papua berada di tangan elit birokratis dan religius baru ini.

Para pemimpin Kristen dan Muslim di Papua sadar bahwa agama adalah salah satu sumber inspirasi penting bagi rakyat dan bahwa lembaga-lembaga keagamaan, karena menjadi organisasi masyarakat sipil yang paling besar dan paling terorganisir dengan baik di Papua, seharusnya memainkan peranan penting sebagai mediator antara pemerintah dan masyarakat (lihat Giay 2001). Lanskap politis dan etnis yang sangat beraneka ragam di Papua dipertegas dengan *timing* dan sifat kontak dengan kekuatan-kekuatan luar. Di zaman prakolonial, kontak dengan orang-orang sesama daerah dan in-migrasi serta migrasi internal barangkali merupakan faktor paling penting dalam perubahan demografis, sosial-dan kultural di Papua. Pada umumnya, banyak kelompok pantai selama berabad-abad mengarahkan pandangan mata ke Barat. Khususnya komunitas-komunitas Pantai Kepala Burung dan Teluk Cendraswasih mempunyai hubungan dagang dan perkawinan dengan Maluku, dan Islam menyebar sepanjang daerah-daerah pantai.<sup>10</sup> Sebaliknya, orang-orang di daerah pegunungan hidup relatif terisolasi di lembah-lembah pegunungan dengan jaringan perdagangan langsung yang sangat kecil, tetapi perdagangan tak langsung yang sangat luas yang terentang sampai ke pantai (Ploeg 2001).

Perbedaan-perbedaan kultural antara daerah pegunungan dan utara dengan daerah pantai barat berubah secara tegas dengan datangnya misi Kristen dan pemerintahan Belanda di abad kedua puluh. Aktivitas misi, yang dengan ragu-ragu diikuti oleh pemerintah, mempengaruhi Teluk Cendrawasih, Kepala Burung, pantai utara, dan daerah-daerah pantai seperti Mimika dan Merauke sepanjang pantai barat-daya, sementara sebagian besar kelompok di dataran tinggi dan komunitas-komunitas di pegunungan selatan tetap 'tak tersentuh' sampai 1960-an. Setelah Pemerintah Indonesia mengambil-alih wilayah itu pada tahun 1963 pertemuan-pertemuan di antara orang pegunungan dan negara dan gereja menjadi semakin intensif (Ploeg 2001; Hays 1993).

---

<sup>10</sup> Lihat Chauvel (2005); Ellen (2003); Huizinga (1998); Kamra (1947/1948, 1948/1949); Swadling (1996); Timmer (2000b); Visser (1989).



Tak lama sebelum dan sesudah Perang Dunia II, pembangunan ekonomi sangat terbatas, sementara di tahap-tahap kemudian terjadi perkembangan-perkembangan politis baru. Khususnya ekspansi pemerintahan dan pendidikan yang cepat mempunyai dampak besar pada orang-orang pantai di Biak, Manokwari, Yapen dan Sentani, dan dengan tingkatan lebih rendah di Kepala Burung dan Fak-Fak. Orang-orang Papua dari daerah-daerah itu menyerap ajaran orang-orang Belanda di sekolah-sekolah menengah di Netherlands New Guinea dan dihadapkan pada gaya hidup Eropa. Beberapa diberi kesempatan untuk menikmati pendidikan di Eropa dan Pasifik. Angka-angkanya tetap tidak besar sebab pada awal tahun 1960-an, hanya sekitar 10.000 orang Papua (dari populasi total yang diperkirakan mencapai satu juta jiwa) ada di dinas pemerintahan, sementara jumlah yang lebih kecil lagi dipekerjakan di sektor swasta (Timmer yang akan segera terbit).

Generasi-generasi yang datang kemudian dibesarkan dalam konteks negara kebangsaan Indonesia, belajar di institusi-institusi Indonesia, dan membangun karier sebagai pegawai negeri Indonesia, membekali diri dengan keterampilan-keterampilan dan bahasa modern Indonesia. Jika banyak anggota dari elit Papua yang dulu diciptakan oleh Belanda telah digusur, generasi-generasi baru dari orang-orang Papua yang berpendidikan itu (sebagian besar masih dari wilayah pantai) masuk ke jajaran pegawai negeri. Tetapi partisipasi orang-orang Papua dalam pemerintahan dan usaha-usaha komersial masih terbatas. Pemerintah Indonesia khawatir orang-orang Papua akan memperoleh suara terlalu besar di sektor pemerintahan, sementara fasilitas-fasilitas perbankan sedikit sekali dan cenderung lebih mengutamakan orang-orang Jawa, Bugis, Maluku, dan investor asing. Lebih-lebih lagi, infrastruktur perdagangan tidak dikembangkan dengan baik dan persetujuan-persetujuan birokratis untuk perdagangan sulit diperoleh dan lamban, khususnya bagi orang-orang Papua.

Baru pada akhir 1990-an usaha-usaha yang tulus dilakukan untuk mem-papuanisasi sektor formal. Sekarang sekitar 35% dari angkatan kerja dalam pemerintahan adalah orang Papua, dan ini bukan cerminan yang bagus dari realita demografis ketika sekitar 60% dari populasi total adalah orang Papua.<sup>11</sup> Meskipun begitu, selama beberapa tahun terakhir ini lebih banyak orang Papua menjadi

---

<sup>11</sup> Don Flassy, komunikasi personal, 23-4-2005.

legislator baik di tingkat kabupaten maupun provinsi. Di tengah banyak orang dari tempat-tempat lain di Indonesia, birokrasi provinsi terutama didominasi oleh orang-orang Papua pantai dari pulau-pulau Teluk Cendrawasih seperti Biak dan Yapen, Sentani, dan baru-baru ini dari Sorong dan Ayamaru di daerah Kepala Burung. Sehubungan dengan hal ini Muridan Widjojo (1998:3) mengisyaratkan bahwa masalah terbesar yang menghadang Irian Jaya adalah polarisasi sosial dan kultural serta dominasi sektor formal oleh etnis Biak, Ayamaru, Serui, dan Sentani. Kontras dengan birokrasi provinsi, dalam pemerintah kabupaten di daerah pegunungan dan pantai selatan, populasi lokalnya memiliki perwakilan yang kuat, terlepas dari kehadiran sejumlah besar pembuat keputusan dari Biak dan Yapen di Teluk Cendrawasih, Sorong di daerah Kepala Burung, dan beberapa orang Jawa dan Maluku.

Khususnya di antara para elit Sorong dan Ayamaru yang baru-baru ini naik daun, ada pemahaman yang menyolok dengan kiprah politik gaya Indonesia. Keterampilan-keterampilan dan pengetahuan yang diperoleh para elit birokratis masa kini memungkinkan sejumlah orang yang berpengaruh untuk membangun hubungan dengan Jakarta, yang terutama menguntungkan kepentingan pribadi mereka sendiri. Orang-orang pegunungan dan orang-orang dari daerah pantai selatan (Mimika, Merauke) seringkali iri pada kekuasaan yang dinikmati oleh orang-orang dari Kepala Burung dan Teluk Cendrawasih. Yang menggarisbawahi kesenjangan regional yang mencolok di Papua ini adalah kelambanan yang serius dalam pembangunan di sebagian besar daerah pegunungan (Timmer, akan segera terbit). Lebih-lebih lagi, akibat isolasi dan tindakan TNI yang kurang terkoordinasi dengan baik, daerah pegunungan baru-baru ini menjadi tempat pembiakan perlawanan Papua terhadap pemerintah Indonesia. Resistansi Papua ini juga diterjemahkan menjadi ketegangan-ketegangan regional karena orang-orang pegunungan secara teratur menentang baik pemerintah provinsi maupun orang-orang Papua pantai dari Biak, Sorong, dan Sentani, tempat kadang-kadang mereka dituduh sebagai 'antek Indonesia'. Ketegangan itu menegaskan salah satu dari divisi utama dalam gerakan nasionalis Papua sebagaimana diilustrasikan oleh Rutherford (2003:xviii), yang menceritakan kembali sebuah lelucon tempat seorang dari pegunungan mengatakan pada salah seorang rekannya bahwa ketika Papua memperoleh kemerdekaan, semua orang Biak akan menjadi orang asing (*amberi*)

sementara orang-orang pegunungan akan menjadi orang Biak.

Sebagaimana telah disebutkan, selama pertemuan-pertemuan massal *Papuan Spring*, para pemimpin Papua berhasil menyeimbangkan representasi dari daerah pegunungan dengan pantai, dan orang-orang Papua merasa disatukan dalam *memoria passionis* mereka. Dengan datangnya pemekaran, ketegangan-ketegangan antara para elit dari Biak, Yapen, Ayamaru dan Sorong maupun antara ‘pantai’ dan ‘pegunungan’ meruncing. Sebuah *briefing* tentang Indonesia yang baru-baru ini disampaikan oleh International Crisis Group (ICG 2003d:1) menegaskan bahwa kebijakan pemekaran yang baru itu bersama-sama dengan tingkat dukungan tertentu bagi Otsus ‘telah menimbulkan kegetiran yang tajam di kalangan elit yang berkuasa di Papua antara mereka yang akan menanggung keuntungan besar dari pemisahan itu [...] dan mereka yang akan menanggung keuntungan dari *status quo*’. Chauvel (2005:xi) mencatat bahwa ‘perebutan kedudukan yang dipicu oleh kebijakan itu mengisyaratkan bahwa kepentingan-kepentingan regional dan kesukuan tetap secara politis menonjol’.

### *Para protagonis*

Sebagaimana ditunjukkan di atas, opsi pemekaran itu didukung, meskipun tidak dirangsang, oleh sejumlah anggota delegasi Papua yang bertemu dengan Presiden Megawati, Departemen Dalam Negeri dan BIN sepanjang 2002. Khususnya, elemen-elemen politik Papua yang kecewa dikerahkan oleh orang-orang di atas, termasuk Ijie, Brigadir Jenderal Marinir (purnawirawan) Abraham Atururi, yang kalah bersaing memperebutkan kursi gubernur melawan Jaap Solossa dalam pemilu 1999 (ICG 2003d:8-9). Atururi menikmati pendidikan di sekolah asrama Belanda di tingkat dasar di Serui, Yapen di puncak upaya Belanda untuk mengembangkan Netherlands New Guinea. Setelah orang-orang Belanda meninggalkan New Guinea, Atururi memasuki Akademi Angkatan Laut setelah menyelesaikan sekolah menengah atas di Biak. Kemudian ia membangun karier di angkatan laut dan menjadi seorang letnan kolonel dan anggota BAKIN. Ia juga pernah berdinasi di Paspampres – pasukan pengaman presiden. Ketika masih letnan kolonel, ia ditunjuk sebagai Bupati Sorong pada tahun 1992. Setelah menjabat selama lima tahun di Sorong, ia pergi ke Jayapura untuk menjadi salah satu dari ketiga wakil gubernur

di bawah Freddy Numberi. Jabatannya sebagai wakil gubernur memungkinkannya naik pangkat dan ia memperoleh bintangnya yang pertama. Di masa reformasi dan menjelang akhir dwifungsi militer gaya Orde Baru (yang memadukan pertahanan nasional dengan pembangunan bangsa), Jenderal Wiranto, yang waktu itu menjabat Panglima Angkatan Bersenjata, menuntut agar semua personil militer yang tengah menduduki posisi sipil memilih apakah mereka ingin terus berdinasi di TNI atau mengejar karier sebagai legislator. Atururi memilih yang terakhir karena ia bercita-cita hendak menjadi Gubernur Irian Jaya tetapi, sebagaimana dikatakan di atas, ia kalah dari Jaap Solossa pada tahun 1999.

Seperti Atururi, Solossa menikmati pendidikan Belanda di tingkat primer dan sekunder masing-masing di Teminabuan dan Manokwari, dan kemudian Sekolah Menengah Pertama di Sorong. Setelah pengalihan West New Guinea kepada Indonesia, ia melanjutkan pendidikan di Universitas Cenderawasih di Jayapura untuk memperoleh ijazah sarjana. Kemudian, ketika mengabdikan sebagai salah seorang anggota MPR, ia menggunakan waktu luangnya untuk meraih ijazah master dalam ekonomi pembangunan di Universitas Gadjah Mada. Ia melanjutkan spesialisasi ini di tingkat pasca-sarjana di Universitas Padjadjaran di Bandung dengan penelitian mengenai otonomi khusus untuk Papua. Pada bulan Mei 2005 ia menerima gelar doktornya. Dr. Solossa mempunyai lingkaran kenalan yang luas, khususnya dari para elit Ayamaru dan Sorong yang menjadi kurang senang dengan Atururi selama masanya sebagai Bupati Sorong. Begitu pula, Atururi sekarang ini didukung oleh elemen-elemen elit Kepala Burung yang tidak senang pada bupati sekarang, John Piet Wanane, yang berasal dari daerah Ayamaru.

Terlepas dari kontroversi yang terus menguat tentang status provinsi itu, Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno melantik Atururi sebagai Gubernur Irian Jaya Barat dalam November 2003, yang memicu serentetan kritik dari daerah. Juru Bicara DPRD Papua dan pendukung Solossa, John Ibo, mengatakan bahwa pelantikan itu bertentangan dengan rekomendasi yang dikeluarkan oleh MPR dalam sidang tahunannya yang terakhir, dan mendesak Jakarta agar merevisi undang-undang tentang pemisahan Papua.

Atururi tiba di Manokwari dalam Februari 2003 untuk memulai pekerjaan membangun markas besar provinsi baru. Di tengah perjalanan dari Jakarta, ia berhenti di Jayapura untuk menyodorkan pada juru bicara Ibo sebuah pernyataan resmi BIN

yang ditandatangani oleh kepalanya Letnan Jenderal (Purnawirawan) Hendropriyono, yang mengatakan bahwa Atururi mendapatkan otoritas untuk membangun Irian Jaya Barat (Timmer 2004a:411). Persis satu tahun kemudian, Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk menolak pengaduan suatu tim pembela otonomi khusus yang berusaha membatalkan pemisahan Papua itu. Didukung oleh Gubernur Solossa dan elemen-elemen elit Papua di Jayapura, tim pembela itu menyatakan bahwa pembentukan provinsi baru itu hanya melayani kepentingan-kepentingan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan pimpinan Megawati Sukarnoputri, yang berniat mempedemah Partai Golkar yang dominan di kawasan itu melalui rencana pemekaran. Tim itu mengisyaratkan bahwa PDI-P mempunyai kepentingan-kepentingan ekonomis di Teluk Bintuni, ketika British Petroleum sedang membangun pabrik LPG Tangguh (ICG 2003d:9). Tim itu menambahkan bahwa baik TNI maupun BIN juga mengincar banyak keuntungan dari provinsi itu karena kedua institusi itu mempunyai kepentingan-kepentingan ekonomis dalam menjaga agar kehadiran TNI di kawasan itu tetap kuat.

Mahkamah Konstitusi menyimpulkan bahwa pembentukan Irian Jaya Barat tetap sah meskipun UU no.45/1999 tidak lagi berlaku. Delapan dari sembilan hakimnya menyatakan bahwa UU Otsus itu berlaku setelah provinsi dan kabupaten-kabupaten baru itu dirancang dan bahwa undang-undang itu tidak meniadakan institusi negara yang sudah ada. Keputusan pengadilan itu dianggap sebagai kemenangan bagi Atururi dan membuat banyak orang di Jayapura, Sorong, dan tempat-tempat lain di Papua kebingungan. Sementara media melaporkan keputusan itu sebagai solusi *win-win* bagi semua pihak yang bertikai di Papua dan Jakarta, John Ibo menegaskan bahwa hal itu akan mengarah pada meningkatnya kekacauan dan semakin hilangnya kepercayaan pada komitmen Jakarta terhadap masalah-masalah di Papua (Timmer 2005:454-5).

Salah satu dari efek-efek dari perbedaan-perbedaan yang disebutkan di atas antara elit Ayamaru-Sorong yang sering dicurigai berkonspirasi untuk menguasai Papua sebagai "SOS" (Semua Orang Sorong) dengan orang-orang suku pegunungan yang 'tertinggal' dan dataran-dataran pantai selatan yang 'terbelakang', adalah dukungan lokal yang signifikan bagi pembentukan provinsi tersendiri, Irian Jaya Tengah, di daerah Timika. Pembentukan provinsi baru itu dianjurkan oleh Bupati Timika, Clemens Tinal, dan kepala DPRD Timika, Andreas Anggaibak. Sebagaimana Anggaibak katakan sendiri, ia didorong oleh BIN untuk jalan terus dengan pembentukan provinsi baru itu (Chauvel dan Bhakti 2004:41). Di kawasan

itu ia memperoleh dukungan dari sebuah kelompok yang disebut “Kelompok Tujuh Suku”. Ketika Anggaibak mengumumkan pembentukan resmi provinsi itu pada akhir Agustus 2003, pecalah kerusuhan ketika lima orang tewas dan lusinan orang cedera. Aliansi Anggaibak menghadapi oposisi dari sekelompok pemuda dari suku Amungme yang dipimpin oleh Thomas Uamang, Yopie Kilangin, dan Yohanes Deikme, dengan dukungan suku Amungme dan kelompok-kelompok etnis lain di sekitar Timika. Konflik regional tentang pemekaran itu merupakan kepanjangan dari pertikaian-pertikaian yang sudah lama antara komunitas-komunitas yang dekat dengan operasi-operasi pertambangan emas dan tembaga PT Freeport Indonesia, yang berkaitan dengan penyalahgunaan dana-dana perusahaan dan kolaborasi para pemimpin komunitas dengan TNI di daerah itu (Leith 2003; Ballard 2002; Widjojo 2003).<sup>12</sup> Dengan menonjolkan ketegangan-ketegangan antara orang-orang pegunungan dan orang-orang pantai utara, dan sebagai upaya untuk ikut menikmati merebut kue usaha pertambangan Freeport, elemen-elemen elit di Biak dalam April dan Mei 2004 menegaskan bahwa Biak akan menjadi lokasi yang lebih baik bagi ibukota provinsi baru tersebut. Mereka mengusulkan agar Admiral Henk Wabiser ditunjuk sebagai pejabat gubernur (Chauvel 2005:77).

Ketegangan-ketegangan di tingkat daerah juga berperan dalam pembentukan Irian Jaya Barat. Kabupaten-kabupaten baru di Irian Jaya Barat seperti Fak-Fak dan Raja Ampat (yang kaya dengan hutan dan sumber-sumber nikel) merasa gerah dengan apa yang mereka khawatirkan sebagai dominasi orang-orang dari daerah Sorong dan Aymaru, dan memilih untuk tetap tinggal dalam Provinsi Papua. Lebih jauh lagi, selama Atururi melobi pembentukan Irian Jaya Barat, pemimpin-pemimpin adat di kawasan itu mempunyai kepentingan dalam rencana pemisahan itu, karena hal itu akan mengarah pada pembentukan 28 kabupaten baru, termasuk Teluk Bintuni, yang akan menyodorkan pada mereka sebuah kesempatan untuk menduduki posisi-posisi birokratis baru. Arti penting penciptaan Kabupaten Teluk Bintuni terkait dengan operasi-operasi pabrik LPG

---

<sup>12</sup> Anggaibak, seorang mantan perwira polisi, berusaha menguasai apa yang disebut dana satu persen yang dibentuk pada tahun 1996 oleh perusahaan tambang Freeport untuk mendukung program-program pembangunan sosial yang ditentang oleh para pemain politik lain di daerah itu.

Tangguh di Teluk Bintuni. Kabupaten baru itu, dan provinsi baru Irian Jaya Barat ketika kabupaten itu menjadi salah satu bagiannya, akan kaya raya dengan sumber-sumber alam.

Dekret pemekaran itu mempertajam perpecahan-perpecahan dalam elit Papua, saat salah satu pihak mendukung Otsus sebagai cara untuk mengembangkan Papua sebagai satu keseluruhan, dan dipimpin oleh Gubernur Solossa, yang didukung oleh sejumlah organisasi masyarakat sipil dan cendekiawan Papua terkemuka. Yang lain ingin membentuk provinsi-provinsi serta kabupaten-kabupaten mereka sendiri untuk mengklaim kekuasaan mereka sendiri dan mengamankan akses menuju sumber-sumber alam. Ketegangan-ketegangan etnis berdasarkan garis-garis kedaerahan meruncing ketika para pemain pro-pemekaran di Papua menuntut bagian dari transfer-transfer finansial dari pemerintah pusat dan ingin meningkatkan kendali atas kekayaan daerahnya. Akibatnya, perpecahan di antara orang-orang berpengaruh dalam elit birokratis Papua memperlemah dukungan bagi Otsus dan memuluskan implementasi undang-undang pemekaran (McGibbon 2004:61).

### *Otonomi dan kesempatan-kesempatannya*

Dalam rencana membentuk provinsi-provinsi dan kabupaten-kabupaten baru, hampir tidak dibuat satu pun provisi yang menjamin bahwa kebijakan-kebijakan pemerintah baru nanti harus disesuaikan dengan keadaan lokal dan memenuhi aspirasi-aspirasi rakyat. Mayoritas pejabat pemerintah terbiasa bekerja dengan program-program *top-down* serta prosedur-prosedur akuntabilitas yang jarang melibatkan komunitas-komunitas untuk bertindak sebagai subyek-subyek dalam rencana-rencana dan laporan-laporan. Pemerintah Orde Baru dengan ambisinya untuk memaksakan suatu lapisan keindonesiaan ke seluruh Nusantara itu menyebarkan gagasan bahwa kehidupan warga negara di daerah-daerah terpencil dan terbelakang seperti Papua harus diubah menurut format-format yang sudah mapan. Hasilnya seringkali justru malah membuat berantakan, khususnya ketika cara kerja berbasis-komunitas yang sudah berjalan begitu lama dan cara-cara lokal dalam mengelola sumber daya menjadi kacau. Sementara rencana-rencana pembangunan untuk Papua dirancang untuk memperbaiki kondisi-kondisi kehidupan dari apa yang disebut masyarakat terasing, rencana-rencana itu seringkali

juga mengakibatkan pengasingan. Pada gilirannya hal ini merangsang kecenderungan untuk berefleksi secara nostalgis pada unit-unit nonnegara milik sendiri yang unik, misalnya kelompok kekerabatan dan masyarakat adat, yang hak-haknya harus dipulihkan.

Sekarang ini, pemerintah yang didesentralisasi di tingkat kabupaten menghadapi tugas berat menemukan cara-cara untuk mengatasi rasa ketidakpercayaan yang begitu mengakar pada negara, dan untuk mengembangkan program-program yang mengakui varietas yang kompleks dan perubahan-perubahan baru-baru ini dalam masyarakat Papua. Sebagian besar personil yang baru saja direkrut adalah hasil didikan sekolah-sekolah tata pemerintahan publik dengan kurikulum yang diselaraskan dengan Orde Baru dan falsafah *top-down*-nya. Karena itu, mereka tidak mempunyai bekal yang cocok untuk menyesuaikan diri mereka sendiri dengan tata pemerintahan baru yang demokratis dan terbuka.

Ketika merenungkan konteks kolonial di Australian-administered Territory of Papua and New Guinea pada tahun 1960-an, Lawrence (1969) menyatakan bahwa kesulitan membangun sistem hukum tipe Barat adalah karena kelompok-kelompok yang terkait, yaitu orang-orang Australia dan orang-orang New Guinea, mewakili sistem-sistem sosial yang istimewa dan cukup berlainan. Kedua sistem itu memiliki proses kontrol sosial mereka sendiri yang sifatnya idiosinkratik, yang tidak diharapkan akan berjalan dalam satu kerangka kerja hukum tunggal. Sekarang ini, pemerintah Papua Nugini masih menghadapi tantangan yang sulit, yaitu mengikat berbagai komunitas yang berbeda-beda dalam suatu organisasi politik dan ideologis yang efektif (LiPuma 1995; Douglas 2000; Mei 2001, 2003). Situasi sekarang di Papua rupanya menderita akibat inkompatibilitas serupa antara model-model tata pemerintahan yang dibangun diatas prinsip-prinsip institusional negara modern dengan varietas realita-realita sosial dan politik sehari-hari. Otsus bertujuan mengatasi hal ini, tetapi tantangan berat yang dihadapi oleh pemerintah yang tengah menjalankan desentralisasi tidak terbayangkan oleh sebagian besar pemimpin, dan tidak diantisipasi oleh lembaga-lembaga legislatif atau eksekutif yang memberlakukan dan mengimplementasikan undang-undang pemekaran itu.

Sebelum itu, situasi politik dan pemerintahan di Papua diwarnai dengan dan didasarkan pada, suatu pemerintah "luar" dan "Indonesia" yang mengatur mayoritas orang Papua melalui model-model tata pemerintahan yang berlaku di Jawa dan tidak



merangkul atau sepenuhnya mengapresiasi 'cara kerja Papua'. Meskipun ada orang-orang Papua dalam jumlah yang lumayan besar di birokrasi di semua tingkatan, dan gubernur sejak tahun 1963 adalah orang Papua, komunitas-komunitas lokal melihat bahwa pemerintah daerah dan provinsi didominasi oleh orang-orang Jawa. Karena lebih banyak orang Papua mulai menduduki kursi-kursi di sektor formal, gagasan-gagasan tentang pemerintah berubah menjadi perasaan dominasi 'politik Indonesia' yang didukung oleh elit-elit Papua.

Banyak orang mengkritik para pemimpin provinsi karena mereka menjanjikan pada komunitas-komunitas lokal pembangunan dan akses sumber-sumber, sementara yang sebenarnya mereka lakukan adalah memperkaya diri sendiri dari pengaturan-pengaturan dengan para elit di Jakarta, TNI, dan para investor Jawa serta asing. Yang jelas hal ini mengarah pada situasi-situasi tak stabil karena dukungan politis di tingkat lokal akan segera menyusut dan pecah sepanjang garis-garis kedaerahan atau etnis. Karena prosedur-prosedur pemerintahan tidak memiliki transparansi, bisa dipastikan akan meningkat pula perasaan yang sudah tersebar luas di antara orang-orang Papua bahwa elit mereka sendiri tidak bisa dipercaya.

Sekarang ini ada ketegangan yang semakin meruncing antara mereka yang mencari, menemukan, dan menggunakan kesempatan-kesempatan yang disodorkan di sektor formal dan komersial, dan mereka yang tidak diperbolehkan mendapatkan prospek-prospek seperti itu. Respons komunitas-komunitas Papua terhadap pemerintahan yang korup dan perilaku tak jujur elit mereka sendiri ternyata berbeda-beda. Di banyak tempat terjadi pengurasan sumber-sumber secara besar-besaran, misalnya pertambangan Freeport di daerah Timika dan proyek Tangguh di Teluk Bintuni, maupun penebangan hutan dan bisnis perikanan, komunitas-komunitas lokal mengorganisir diri menentang kelompok-kelompok tetangga beserta elit mereka yang juga mengklaim sumber-sumber alam dan kompensasi.

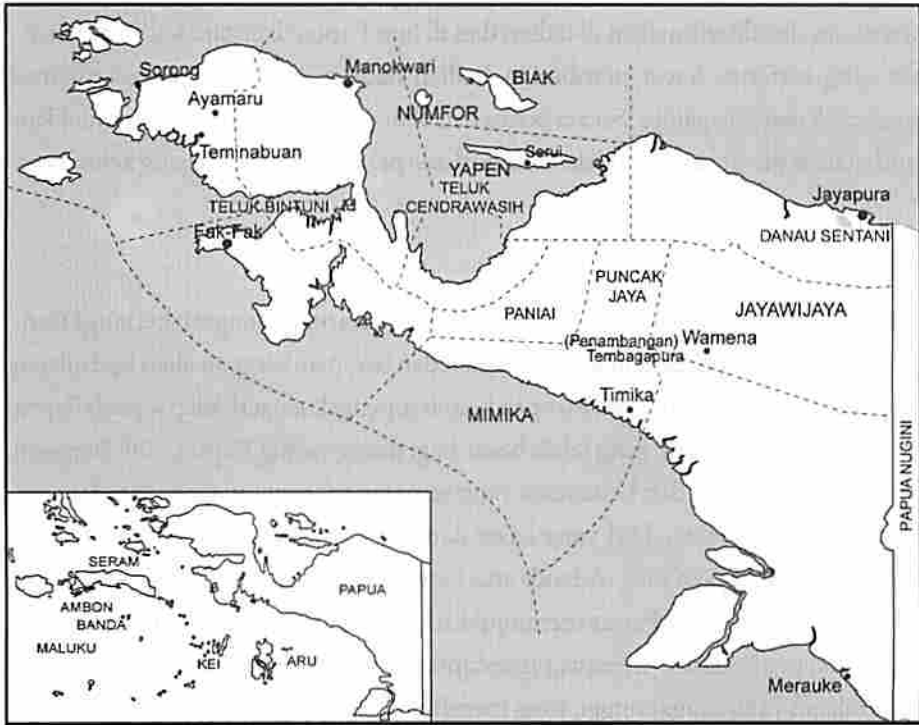
Salah satu efek dari perkembangan ini adalah munculnya revitalisasi-revitalisasi yang eksentrik dan penuh semangat dari struktur-struktur adat dan pembentukan masyarakat adat. Harapan-harapan akan aliran uang yang mungkin akan dihasilkan dari proyek-proyek pembangunan sumber daya, dan klaim-klaim yang saling berebut atas tanah dan sumber-sumber, menyodorkan masalah-masalah bagi orang-orang lokal. Mereka sekarang tidak tahu lagi siapa yang harus dipercaya dan melalui siapa mereka bisa menyalurkan suara mereka untuk berbicara dengan

perusahaan-perusahaan luar dan pemerintah. Pada saat yang sama, pemerintah dan perusahaan-perusahaan sadar bahwa semakin sulit untuk berurusan secara efektif dengan aneka macam bentuk kepemimpinan Papua.

Selain frustrasi-frustrasi dan ketegangan-ketegangan antara kelompok-kelompok dan kesenjangan yang semakin melebar antara komunitas-komunitas lokal dan sektor formal, bisnis kriminal dan predator semakin mengencangkan cengkeraman sebagai instrumen negara. Bagaimana ini juga mempengaruhi sentimen-sentimen lokal dan wacana-wacana yang sudah lama berlangsung mengenai identitas, otonomi, dan kemerdekaan, serta mengarah pada aliansi-aliansi kedaerahan dan etnis yang baru, menunjukkan kesamaan dengan situasi di, misalnya, negeri-negeri Afrika sebagaimana digambarkan oleh, antara lain, Bayart, Ellis, dan Hibou (1999). Perbandingan-perbandingan antara masalah-masalah tata pemerintahan di Afrika dengan di kawasan Pasifik dan Asia bisa memberikan banyak keuntungan analitis.

Misalnya, penekanan Mamdani (1996) pada warisan-warisan kolonial dan apa yang ia sebut negara yang terbelah menjadi dua, yang ditandai dengan friksi antara penciptaan suatu masyarakat sipil urban dan suatu *zone* pedesaan yang diatur dengan pembagian-pembagian etnis dan otoritas yang telah diretribalisasi, menempatkan struktur super-ordinat tata pemerintahan dan strategi-strategi negara sebagai masalah sentral. Sebagaimana ditunjukkan dalam bab ini, analisis tentang warisan-warisan negara dan kebangkitan serta politik elit-elit urban sejak zaman kolonial menjadi kunci bagi usaha memahami dinamika sosial dan politik Papua masa kini.

Meskipun begitu, sebagaimana ditunjukkan oleh Fraenkel (2004), perbandingan-perbandingan antara Afrika dan Oseania dan Asia harus dilakukan dengan hati-hati. Perbandingan yang hati-hati antara Papua dengan Afrika adalah di luar cakupan makalah ini, tetapi izinkan saya menunjukkan bahwa paralel yang paling gamblang antara Papua dan daerah-daerah tertentu di Afrika adalah, sebagaimana tadi dikatakan, kriminalisasi negara di Papua. Dalam kapasitas sebagai legislator provinsi, kepala daerah, kepala departemen, dan sebagainya, mereka tidak hanya memperoleh pengaruh atas sumber-sumber negara, tetapi juga menikmati kebebasan yang relatif untuk membuat kesepakatan-kesepakatan yang menguntungkan dengan perusahaan-perusahaan penguras sumber-sumber. Perusahaan-perusahaan itu kebanyakan melakukan eksploitasi secara tanpa aturan terhadap sumber-sumber mineral, minyak, ikan, dan hutan.



Peta 19. Papua

Contoh yang menonjol adalah penebangan hutan dan perdagangan ilegal kayu besi (merbau) yang merajalela dan mengancam kelestarian hutan-hutan di kawasan itu (EIA/Telapak 2005; *Logging* 2002). Merbau adalah sejenis kayu keras dan mewah yang menjadi sasaran utama rute perdagangan miliaran dolar dari Papua ke kota-kota yang sedang mengalami *boom* di delta sungai Yangtze, Cina. Contoh lain yang menggelisahkan adalah keterlibatan TNI dan para pejabat pemerintah dalam pengumpulan dan perdagangan kayu gaharu yang dijual dengan harga tinggi pada dunia Arab (SKP Merauke 2004).<sup>13</sup> Salah satu akibatnya adalah bahwa kekayaan diambil dari bawah ke atas, sementara kesempatan-kesempatan untuk

<sup>13</sup> Penyebaran virus HIV/AIDS yang merajalela antara lain terkait dengan pusat-pusat pelacuran yang dibangun dan dikelola oleh TNI untuk melayani para pekerja lokal dan migran. Pusat-pusat pelacuran ini menjadi sumber utama infeksi. Diperkirakan jumlah orang yang terinfeksi HIV di Papua sekarang ini mencapai sekitar 15.000.

kemajuan didistribusikan di dalam dan di luar Papua di antara kelompok elit-elit yang tertentu lewat pemberian hadiah-hadiah, kesempatan-kesempatan komersial, dan sebagainya. Secara politis dan ekonomis, Papua mulai menunjukkan tanda-tanda privatisasi negara dan kriminalisasi perilaku para pemegang kekuasaan.

### *Kesimpulan*

Periode reformasi pasca-Suharto di Papua ditandai dengan kebangkitan-kebangkitan optimisme tentang perubahan dan harapan-harapan akan kedaulatan yang memiliki jangkauan jauh. Prospek keadilan, pengakuan terhadap sejarah Papua yang benar, dan respek yang lebih besar bagi orang-orang Papua, silih berganti dengan kekecewaan dan kebencian yang semakin meruncing terhadap 'Jakarta' akibat operasi-operasi TNI yang kasar dan tidak terkendali. Di tengah-tengah hilangnya kepercayaan yang melanda arus bawah dengan kuat terhadap pemerintah nasional, banyak orang Papua menunjukkan semangat yang lumayan besar untuk memasuki proses tawar-menawar (meskipun seringkali dengan harga penawaran pembukaan yang sangat tinggi, yang membuat khawatir para pembuat kebijakan di Jakarta). Harapan-harapan akan keadilan bagi orang-orang Papua nampak kembali selama pemilu-pemilu nasional baru-baru ini, ketika orang-orang Papua pergi ke tempat-tempat pemungutan suara dalam jumlah besar (Timmer 2005:448-50). Selain itu lobi-lobi Otsus dan pemekaran mengisyaratkan bahwa banyak orang di Papua ingin berpartisipasi secara aktif dalam suatu ekonomi politis ketergantungan pada, dan keterlibatan dengan, Jakarta.

Ketergantungan dibangun dan dipertahankan baik oleh orang-orang Papua yang mendukung dialog dengan Jakarta, dan yang siap untuk memilih dalam pemilu-pemilu demokratis baru-baru ini, maupun oleh para aktor politik yang berusaha meyakinkan Jakarta pada pentingnya mengakui keluhan-keluhan rakyat Papua, atau yang sekadar mencari keuntungan finansial dari hubungan ini. Di pihak lain, baik 'orang-orang Papua pribumi' dan orang-orang yang secara umum disebut imigran – pemisahan antara keduanya tidak pernah jelas, apalagi dikehendaki – karena sejumlah alasan sama-sama mempunyai dorongan yang kuat untuk hidup secara otonom. Ini antara lain berkat *memoria passionis* dan kekecewaan terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah pusat terhadap Papua.

Ketika kebutuhan untuk menjauhkan diri dari elit-elit yang tidak bisa diandalkan dan desentralisasi yang berjalan secara berantakan, orang-orang mulai merevitalisasi tradisi-tradisi yang memiliki kebebasan relatif yang konon mereka nikmati di masa lampau.

Di tingkat komunitas-komunitas lokal, sepanjang sejarah, orang-orang menjadi subyek bagi aneka bentuk destabilisasi sebagai akibat dari interaksi-interaksi dengan orang-orang lain, dan mereka secara kontinu mengembangkan strategi-strategi baru dengan semangat inventif lokal. Sejarah orang-orang Papua yang sarat dengan otonomi relatif dan pengalaman-pengalaman mereka baru-baru ini dengan gereja, pemerintah kolonial, dan institusi-institusi Indonesia ternyata beraneka ragam. Secara umum, institusi-institusi lokal secara internal dirundingkan sebagai tanggapan terhadap pemerintah dan gereja. Pada saat yang sama, dari tingkat kabupaten sampai birokrasi provinsi dan parlemen nasional, para pemimpin dan politikus Papua semakin menyalahgunakan kekuasaan pelayanan sipil. Yang merisaukan adalah bahwa di tingkat kabupaten dan provinsi tertentu pemerintahan telah dijerat dengan sistem-sistem patronase personal.

Suara-suara yang menghendaki otonomi lebih besar di Papua pada umumnya bukan tentang nasionalisme Papua, tetapi dilontarkan dalam oposisi terhadap dominasi negara. Negara belum mendatangkan apa yang diharapkan oleh orang-orang Papua, dan dengan demikian digugat oleh identitas-identitas sosial, etnis, religius, dan regional. Kebanyakan orang Papua memandang negara dengan perasaan curiga yang sangat besar. Hanya ketika janji komitmen dan respek terhadap tuntutan-tuntutan dan aspirasi-aspirasi mereka dilontarkan, mereka ingin terlibat dengan negara. Sekarang ini, ada dua anggapan yang dianut oleh sebagian besar rakyat Papua. Yang pertama adalah 'kelakuan' Jakarta yang tidak dapat diramalkan, karena sebagai model negara yang ditampilkan oleh pemerintah pusat pada Papua masih kurang jelas. Yang kedua adalah frustrasi mengenai kekayaan dan pengaruh elit-elit Papua yang agendanya seringkali terlalu jauh dari situasi dan kondisi yang mestinya mereka tangani.

Untuk tetap kritis terhadap apa yang berlangsung di Papua, para pembuat kebijakan (maupun para pengamat Papua) harus berhati-hati agar tidak terperosok ke dalam kesalahan klasik, yaitu melihat bahwa ada satu cita-cita Papua bersatu yang dibuat frustrasi oleh 'Indonesia'. Kenyataannya, belum pernah ada upaya

massal Papua untuk berjuang memisahkan diri dari Indonesia, atau suatu 'komunitas yang kompak, sadar-diri, dan terorganisir' di Papua sebagaimana dilihat oleh Chauvel (2005:3) dan para pengamat lain. Dari dulu selalu ada perpecahan yang kuat dalam Papua, bahkan ketika orang-orang mengorganisir diri dalam organisasi-organisasi masyarakat sipil, lembaga-lembaga pemerintahan, atau bersama lingkaran-lingkaran aktivis di luar negeri. Kesamaan di antara orang-orang Papua adalah *memoria passionis* dan pengalaman-pengalaman getir dalam menyaksikan program-program pembangunan dan usaha-usaha demokratisasi yang sarat dengan janji-janji yang tidak dipenuhi dan kegagalan-kegagalan. Selama *Papuan Spring*, sejarah bersama ini diekspresikan di seluruh Papua dalam bentuk suatu tuntutan untuk meluruskan sejarah Papua dan memperbesar respek bagi orang-orang Papua. Tetapi, usaha-usaha untuk mengorganisir orang-orang menjadi sebuah *front* terpadu dirongrong oleh operasi-operasi militer dan dekrit pemekaran yang didukung oleh elemen-elemen elit Papua. Yang tersisa adalah Otsus, tetapi kebijakan pembaharuan yang menjanjikan ini dibuat frustrasi oleh politik Papua dan Jakarta dengan dekrit pemekaran, yang justru memunculkan kembali ketegangan-ketegangan lama yang bersifat regional, politis, dan personal di kawasan itu. Rencana pemekaran itu memberikan kesempatan-kesempatan pada para pemimpin Papua yang kecewa dan kemudian menggugah sentimen-sentimen regional dan etnis maupun perasaan saling tidak mempercayai di antara para pemimpin Papua.

Terakhir, sehubungan dengan semakin meningkatnya ekonomi informal di Papua, adalah penting untuk disadari bahwa sudah sejak zaman Orde Baru sebagian besar Papua domestik beroperasi lebih sebagai ekonomi tak resmi atau 'inkonvensional' ketimbang ekonomi pekerja pencari upah, institusi-institusi formal, dan kontrak-kontrak legal. Meskipun benar bahwa sejumlah besar orang mendapatkan gaji dari pemerintah, kebanyakan orang pedesaan berdagang dan bertukar barang di dalam dan di antara komunitas-komunitas sekadar untuk bertahan hidup. Desentralisasi yang salah kaprah dan terbatasnya program-program pembangunan yang bermakna memicu fraksionalisasi ketika orang-orang mulai bersaing untuk memperebutkan sumber-sumber politis dan ekonomis. Kepentingan pribadi dalam konteks ini adalah hasil dari pandangan yang realistis yang terkait dengan janji-janji pembangunan masa lampau maupun masa kini.

Orang-orang tahu bahwa orang-orang luar datang dan memberikan janji-janji hasil finansial, jalan-jalan, jembatan-jembatan, pabrik-pabrik sagu, aktivitas-aktivitas penebangan hutan, pabrik-pabrik ikan, dan sebagainya. Kemudian berbagai hal – orang-orang Papua tahu betul dari pengalaman – tak mungkin dipertahankan dan akhirnya ada orang yang lebih beruntung daripada yang lain. Dalam situasi dan kondisi seperti ini, para elit dan orang-orang lokal mempunyai pandangan yang realistis untuk meraih apa pun yang bisa mereka peroleh selama ada kesempatan.

Dengan demikian apa yang sering dipandang sebagai keserakahan adalah sebuah respons terhadap penundaan pembangunan yang terus saja berlangsung, beserta gagalnya kebijakan-kebijakan yang bertujuan memperkuat layanan-layanan bagi rakyat Papua. Di kawasan yang sangat kaya dengan sumber alam, yang orang-orangnya tidak memperoleh bagian yang merata dalam keuntungan proyek-proyek pembangunan sumber, dan yang harga dirinya telah diingkari dengan cara-cara penuh kekerasan untuk jangka waktu yang sangat panjang, respons seperti ini bisa dipahami. Dengan kata lain, “kekacauan” di Papua bukanlah sekadar kondisi yang diciptakan oleh “Jakarta”, atau suatu penelantaran; ini adalah kondisi yang menyodorkan kesempatan-kesempatan bagi orang-orang di Papua yang tahu betul bagaimana harus memainkan sistem.

\*\*\*

## Daftar Pustaka

Abasa, Mona

2004 'Markets of faith; Jakartan Da'wa and Islamic gentrification', *Archipel* 67:173-202.

Abdullah, Taufik

1966 'Adat and Islam; An examination of conflict in Minangkabau', *Indonesia* 2:1-24.

1995 'Bukan "membangkit Batang Tarandam"', *Genta Budaya* 1:3-10.

Abdulsalam, Tammar

1997 '*Aku bertutur tentang diriku; Sebuah autobiografi*'. Pontianak: tidak diterbitkan.

Acciaoli, Greg

1985 'Culture as art; From practice to spectacle in Indonesia', *Canberra Anthropology* 8:148-74.

2001 'Memberdayakan kembali "kesenian Totua"; Revitalisasi adat masyarakat To Lindu di Sulawesi Tengah', *Antropologi Indonesia* 25-65:60-83.

2004 'From economic actor to moral agent; Knowledge, fate and hierarchy among the Bugis of Sulawesi', *Indonesia* 78:147-79.

Adhuri, D. dan L. Rachmawati

2004 'Ethnicity, inequality and conflict in Riau'. [Naskah.]

Aditjondro, George Junus

1995 *Bali, Jakarta's colony; Social and ecological impacts of Jakarta-based conglomerates in Bali's tourist industry*. Perth: Asia Research Centre, Murdoch University. [Working Paper 58.]

2001 'Guns, pamphlets and handy-talkies; How the military exploited local ethno-religious tensions in Maluku to preserve their political and economic privileges',



## Daftar Pustaka

- dlm: Ingrid Wessel and Georgia Wimhöfer (eds), *Violence in Indonesia*, hlm.100-28. Hamburg: Abera.
- 2003 'Prolog', dlm: Rinaldy Damanik, *Tragedi kemanusiaan Poso*, hlm. xvi-l. Palu, Indonesia: PBHI and LPS-HAM Sulteng.
- 2004a 'Kerusuhan Poso dan Morowali; Akar permasalahan dan jalan keluarnya'. Makalah, Symposium Propatria, Jakarta, 7 Januari.
- 2004b 'Kayu hitam, bisnis pos penjagaan, perdagangan senjata, dan proteksi modal besar; Ekonomi politik bisnis militer di Sulawesi Timur', *Jurnal Wacana* 17-3:137-77.
- Adriani, N. dan Alb.C. Kruyt  
1950 *De Bar'e-sprekende Toradja's van Midden-Celebes*. Amsterdam: Noord-Hollandsche Uitgevers Maatschappij. Tiga vol. [Edisi pertama 1912.]
- Agrawal, Arun dan Jesse C. Ribot  
1999 'Accountability in decentralization; A framework with South Asian and African Cases', *Journal of Developing Areas* 33:473-502.
- Alit, Agung  
2004 'Praying contests', *Latitudes* 42:10-1.
- Alua, Agus A.  
2002a *MUBES Papua 2002, 23-26 Februari; Jalan sejarah, jalan kebenaran*. Jayapura: Sekretariat Presidium Dewan Papua dan Biro Penelitian STFT Fajar Timur. [Seri Pendidikan Politik Papua 3.]  
2002b *Kongres Papua 2002, 21 Mei - 04 Juni; Marilah kita meluruskan sejarah Papua Barat*. Jayapura: Sekretariat Presidium Dewan Papua dan Biro Penelitian STFT Fajar Timur. [Seri Pendidikan Politik Papua 4.]
- Amal, Ichlasul  
1992 *Regional and central government in Indonesian politics; West Sumatera and South Sulawesi, 1949-1979*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Amir M.S.  
1999 *Adat Minangkabau; Pola dan tujuan hidup orang Minang*. Jakarta: Mutiara Sumber Widya.  
2005 *Tanya-jawab adat Minangkabau*. Jakarta: Karya Dunia Fikir.
- Amnesty International  
2002 'Indonesia; Grave human rights violations in Wasior, Papua'. [www.amnesty.org/library/index/engasa210322002](http://www.amnesty.org/library/index/engasa210322002) [Diakses pada 2-3-2005.]

## Daftar Pustaka

Andaya, Barbara Watson

1997 'Recreating a vision', *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 153:483-508.

Andaya, Leonard Y.

1995 'The Bugis-Makassar diasporas', *Journal of the Malaysian Branch of the Royal Asiatic Society* 68 (Juni):119-38.

Anderson, Benedict R.O'G.

1983 'Old state, new society; Indonesia's New Order in comparative historical perspective', *Journal of Asian Studies* 42:477-96.

1988 'Cacique democracy and the Philippines: Origins and dreams,' *New Left Review* 169 (Mei/Juni): 3-33.

1990 'The idea of power in Javanese culture', dlm: Benedict R.O'G. Anderson (ed.), *Language and power; Exploring political cultures in Indonesia*, hlm. 1-69. Ithaca, NY: Cornell University Press. [Edisi pertama 1972.]

2001 (ed.) *Violence and the state in Suharto's Indonesia*. Ithaca, NY: Cornell University Press. [Studies on Southeast Asia 30.]

Antlöv, Hans

2003 'Not enough politics? Regional autonomy and the democratic polity', dlm: Edward Aspinall and Greg Fealy (eds), *Local power and politics in Indonesia; Decentralisation and democratisation*, hlm. 72-86. Singapore: ISEAS.

Antlöv, Hans dan Sven Cederroth

2004 *Elections in Indonesia; The New Order and beyond*. London: RoutledgeCurzon.

Aragon, Lorraine V.

2000 *Fields of the Lord; Animism, Christian minorities, and state development in Indonesia*. Honolulu: University of Hawai'i Press.

2001 'Communal violence in Poso, Central Sulawesi; Where people eat fish and fish eat people', *Indonesia* 72:45-79.

2002 'Migrasi, komoditi export dan sejarah hak pemakaian tanah di Sulawesi Tengah', dlm: Anu Lounela and R. Yando Zakaria (eds), *Berebut tanah; Beberapa kajian berspektif kampus dan kampung*. Yogyakarta: Insist Press.

2004 'Profiting from displacement', *Inside Indonesia* 77:14-5.

2005 'Mass media fragmentation and narratives of violent action in Sulawesi's Poso conflict', *Indonesia* 79:1-55.

## Daftar Pustaka

### Asia Foundation

2002 *Indonesia rapid decentralization appraisal; Second report*. Jakarta: Asia Foundation.

### Asian Development Bank

2001 'Technical assistance to the Republic of Indonesia for support for decentralized education management'. Technical assistance report. [TAR-INO 34120.]

### Asia Research Centre

2001 *Decentralization and development cooperation; Issues for donors*. Perth: Asia Research Centre. [Murdoch University for the Australian Agency for International Development (AUSAID) of the Department of Foreign Affairs and Trade.]

### Aspinall, Edward Thomas

2000 *Political opposition and the transition from authoritarian rule; The case of Indonesia*. Disertasi PhD, Australian National University, Canberra.

2002 'Sovereignty, the successor state, and universal human rights; History and the international structuring of Acehnese nationalism', *Indonesia* 73:1-24.

### Aspinall, Edward dan Greg Fealy (eds)

2003 *Local power and politics in Indonesia; Decentralisation and democratisation*. Singapore: ISEAS.

### Aspinall, Edward dan Harold Crouch

2003 *The Aceh peace process; Why it failed*. Washington DC: East-West Center. [Policy Studies 1.]

### Atkinson, Jane Monnig

1989 *The art and politics of Wana shamanship*. Berkeley, CA: University of California Press.

### Avonius, Leena

2004 *Reforming Wetu Tel; Islam, adat and the promises of regionalism and post-New Order Lombok*. Disertasi PhD, Leiden University.

### Azrial, Yulfian

1994 *Budaya alam Minangkabau; Kurikulum muatan lokal Sumatera Barat 1994 untuk sekolah dasar untuk kelas 3, 4, 5, 6*. Padang: Angkasa Raya.

### Baal, Jan van

1960 'Erring acculturation', *American Anthropologist* 62(1): 108-21.

## Daftar Pustaka

Badan Koordinasi Pembentukan Provinsi Luwu (BKPPPL)

2000 'Pembentukan Provinsi Luwu Raya'. Jakarta: BKPPPL.

Badan Perencanaan Daerah Provinsi Banten

2002 *Banten dalam angka 2002*. Banten: Badan Perencanaan Daerah Provinsi Banten. [Bekerja sama dengan Badan Pusat Statistik Provinsi Banten.]

2003 *Banten dalam angka 2003*. Banten: Badan Perencanaan Daerah Provinsi Banten. [Bekerja sama dengan Badan Pusat Statistik Provinsi Banten.]

Badan Pusat Statistik (BPS)

1998 *Jumlah penduduk dan perkiraan jumlah tenaga kerja dan angkatan kerja provinsi Nusa Tenggara Barat menurut kabupaten 1998*. Jakarta: BPS.

Badan Pusat Statistik Kabupaten Wajo

2002 *Produk domestik regional bruto Kabupaten Wajo*. Wajo: BPS.

Badan Pusat Statistik Provinsi Kalimantan Barat

2001 *Karakteristik penduduk Kalimantan Barat hasil sensus penduduk 2000*. Pontianak: Badan Pusat Statistik Provinsi Kalimantan Barat. [Seri L2.2.1.1.]

Badan Pusat Statistik Kabupaten Sumba Barat

2001 *Sumba Barat dalam angka 2000*. Waikabubak: Badan Pusat Statistik Kabupaten Sumba Barat.

2003 *Sumba Barat dalam angka 2002*. Waikabubak: Badan Pusat Statistik/ Kabupaten Sumba Barat.

Badri, Muhammad Nasihuddin

2001 *Meniti tapak sejarah 66 tahun pondok pesantren Darunnahdlatain Nahdlatul Wathan Panco*. Pancor: Yayasan Pendidikan Hamzanwadi.

Bagus, I G. Ngurah

2004 'The Parisada Hindu Dharma Indonesia in a society in transformation; The emergence of conflicts amidst differences and demands', dlm: Martin Ramstedt (ed.), *Hinduism in modern Indonesia; A minority religion between local, national, and global interests*, hlm. 84-92. London/New York: RoutledgeCurzon.

Bahar, S. dan Mohammed Zulfan Tadjoeddin

2004 *Masih ada harapan; Posisi sebuah etnik minoritas dalam hidup berbangsa dan bernegara*. Jakarta: Yayasan Sepuluh Agustus.

## Daftar Pustaka

- Bailey, Frederick G.  
1983 *The tactical uses of passion; An essay on power, reason and reality.* Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bakker, Frederik Lambertus  
1993 *The struggle of the Hindu Balinese intellectuals; Developments in modern Hindu thinking in independent Indonesia.* Amsterdam: VU University Press.
- Bakker, Heleen E. dan Nico G. Schulte Nordholt (eds)  
1996 *Corruption and legitimacy.* Amsterdam: SISWO.
- Bakti, Andi Faisal  
2004 *Communication and family planning in Indonesia; South Sulawesi Muslim perceptions of a global development program.* Leiden: INIS.
- Baldwin, William L.  
1983 *The world tin market.* Durham, NC: Duke University Press.
- Bali Membangun  
2003 *Bali membangun 2002.* Denpasar: Bappeda.
- Ballard, Chris  
2002 'The signature of terror; Violence, memory, and landscape at Freeport', dlm: Bruno David and Meredith Wilson (eds), *Inscribed landscapes; Marking and making place*, hlm. 13-26. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Bamba, John  
2000 'Land, rivers and forests; Dayak solidarity and ecological resilience', dlm: Janis B. Alcorn and Antoinette G. Royo (eds), *Indigenous social movement and ecological resilience; Lessons from the Dayak of Indonesia*, hlm. 35-61. Washington: Biodiversity Support Program.
- 2002 'Freedom to violate; Reformasi and local responses in West Kalimantan'. Makalah, International Conference of the Indonesian Transition to Democracy, Jakarta, 17-19 Januari.
- Barnard, Timothy P.  
1997 'Local heroes and national consciousness', *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 153:509-26
- Barr, Christopher M.  
1998 'Bob Hasan, the rise of Apkindo, and the shifting dynamics of control in Indonesia's timber sector', *Indonesia* 65:1-36.

## Daftar Pustaka

- 2002 'Timber concession reform: Questioning the "sustainable logging" paradigm', dlm: Carol J. Pierce Colfer and Ida Aju Pradnja Resosudarmo (eds), *Which Way Forward? People, Forests and Policymaking in Indonesia*, hlm. 191-220. Washington, D.C.: Resources for the Future (RFF) [etc]. [www.cifor.cgiar.org/acm/download/pub/pol-ch9.zip](http://www.cifor.cgiar.org/acm/download/pub/pol-ch9.zip). [Diakses pada 16-2-2006.]
- Barr, John  
2002 *The future could be genocide; Reflections on Papua*. [www.westpapua.net/news/02/06/150602-terrorism.htm](http://www.westpapua.net/news/02/06/150602-terrorism.htm). [Diakses pada 15-9-2002.]
- Basry, Hassan  
1961 *Kisah gerila Kalimantan; Dalam revolusi Indonesia 1945-1949*. Bandjarmasin: Jajasan Lektur Lambung Mangkurat.
- Bayart, Jean-François, Stephen Ellis dan Béatrice Hibou  
1999 *The criminalization of the state in Africa*. Oxford [etc]: The International African Institute. [Bekerja sama dengan James Currey dan Indiana University Press.]
- Bayly, C.A.  
2004 *The birth of the modern world 1780-1914*. Oxford: Blackwell.
- Benda, Harry J.  
1966 'The pattern of administrative reforms in the closing years of Dutch rule in Indonesia', *Journal of Asian Studies* 25:589-605.
- Benda-Beckmann, Franz von  
1979 *Property in social continuity; Continuity and change in the maintenance of property relationships through time in Minangkabau, West Sumatera*. The Hague: Nijhoff. [KITLV, Verhandelingen 86.]
- Benda-Beckmann, Franz von dan Keebet von Benda-Beckmann  
1978 'Residence in a Minangkabau nagari', *Indonesia Circle* 15:6-17.  
1988 'Adat and religion in Minangkabau and Ambon', dlm: H. Claessen and D.S. Moyer (eds), *Time past, time present, time future; Essays in honour of professor P.E. de Josselin de Jong*, hlm. 195-212. Dordrecht: Foris. [KITLV, Verhandelingen 131.]  
2001 *Recreating the nagari; Decentralization in West Sumatera*. Halle/Saale: Max Planck Institute for Social Anthropology. [Working Paper 31.]

## Daftar Pustaka

- 2004 *Struggles over communal property rights and law in Minangkabau, West Sumatera*. Halle/Saale: Max Planck Institute for Social Anthropology. [Working Paper 64.]
- 2005 'Democracy in flux; Time, mobility and sedentarization of law in Minangkabau, Indonesia', dlm: Franz von Benda-Beckmann, Keebet von Benda-Beckmann and Anne Griffiths (eds), *Mobile law, mobile people*, hlm. 111-30. Dartmore: Ashgate.
- Berry, Sara
- 1989 'Social institutions and access to resources', *Africa* 59-1:41-55.
- Bertrand, Jacques
- 2004 *Nationalism and ethnic conflict in Indonesia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Betke, Friedhelm dan Hamonangan Ritonga
- 2004 'Rural East Indonesia; Who are the poor in East Sumba?', dlm: Hans Gsänger and Myriam Fernando (eds), *Poverty monitoring in Asia*, hlm.117-46. Colombo: Centre for Poverty Analysis.
- Biezeveld, Renske Laura
- 2002 *Between individualism and mutual help; Social security and natural resources in a Minangkabau village*. Delft: Eburon.
- Bigalke, Terence W.
- 2005 *Tana Toraja; A social history of an Indonesian people*. Singapore: Singapore University Press/Leiden: KITLV Press.
- Bingling Yuan
- 2000 *Chinese democracies; A study of kongsis of West Borneo (1776-1884)*. PhD thesis, Leiden University, Leiden
- Boroma, Suhendro
- 2002 'Awal gagasan dan penancangan', dlm: Suhendro Boroma (ed.), *Kasih mengubah dunia*, hlm. 3-11. Manado: Penerbit Jaringan Kerja Kasih (JAJAK) Sulut.
- Bourchier, David
- 1990 'Crime, law and state authority in Indonesia', dlm: Arief Budiman (ed.), *State and civil society in Indonesia*, hlm.177-212. Clayton, Vic.: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University.

## Daftar Pustaka

- Bowen, John R.  
1986 'On the political construction of tradition; Gotong Royong in Indonesia', *Journal of Asian Studies* 45:545-61.
- Broek, Theo van den, dan Alexandra Szalay  
2001 'Raising the Morning Star; Six months in the developing independence movement in West Papua', *Journal of Pacific History* 36:77-92.
- Brown, David  
1994 *The state and ethnic politics in South-East Asia*. London: Routledge.
- Brown, Ian  
1997 *Economic change in South-East Asia c. 1830-1980*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Bruinessen, Martin van  
2002 'The violent fringes of Indonesia's radical Islam', *ISIM Newsletter* 11:7.  
2004 'Post-Soeharto Muslim engagements with civil society and democratization', dlm: Hanneman Samuel and Henk Schulte Nordholt (eds), *Indonesia in transition; Rethinking civil society, region, and crisis*, hlm. 37-66. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Budiardjo, Carmel dan Liem Sioe Long  
1983 *West Papua; The obliteration of a people*. London: Tapol.
- Budiman, Arief, Barbara Hatley dan Damien Kingsbury (eds)  
1999 *Reformasi; Crisis and change in Indonesia*. Clayton: Monash Asia Institute. [Monash Papers on Southeast Asia 50.]
- Burns, Peter  
2004 *The Leiden legacy; Concepts of law in Indonesia*. Leiden: KITLV Press. [Verhandelingen 191.]
- Carneiro, Robert L.  
1970 'A theory of the origin of the state', *Science* 169:733-8.
- Cederroth, Sven  
1981 *The spell of the ancestors and the power of Mekkah; A Sasak community on Lombok*. Göteborg, Sweden: Acta Universitatis Gothoburgensis.
- Chandra, Ade, A.R. Rizal, Erizal and Ronidin  
2000 *Minangkabau dalam perubahan*. Padang: Yasmin Akbar.



## Daftar Pustaka

- Chatterjee, Partha  
1993 *Nationalist thought and the colonial world; A derivative discourse*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Chauvel, Richard  
2005 *Constructing Papuan nationalism; History, ethnicity, and adaptation*. Washington DC: East-West Center. [Policy Studies 14.]
- Chauvel, Richard dan Ikrar Nusa Bhakti  
2004 *The Papua conflict; Jakarta's perceptions and policies*. Washington DC: East-West Center. [Policy Studies 5.]
- Cohen, Margot  
2003 'Going it alone', *Far Eastern Economic Review*, 29-5-2003:48-51.
- Collins, Elizabeth  
2003 'The struggle for political reform in South Sumatra', dlm: Damien Kingsbury and Harry Aveling (eds), *Autonomy and disintegration in Indonesia*, hlm. 157-76. London: RoutledgeCurzon.
- Colombijn, Freek  
2003 'When there is nothing to imagine; Nationalism in Riau', dlm: Peter J.M. Nas, Gerard A. Persoon and Rivke Jaffe (eds), *Framing Indonesian realities; Essays in symbolic anthropology in honour of Reimar Schefold*, hlm. 333-65. Leiden: KITLV Press.
- 2005 'A cultural practice of violence in Indonesia; Lessons from history', dlm: Dewi Fortuna Anwar et al. (eds), *Violent internal conflicts in Asia Pacific; Histories, political economies and policies*, hlm. 245-68. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Colombijn, Freek dan J. Thomas Lindblad (eds)  
2002 *Roots of violence in Indonesia; Contemporary violence in historical perspective*. Leiden: KITLV Press.
- Conboy, Ken  
2004 *Intel; Inside Indonesia's intelligence service*. Jakarta/Singapore: Equinox publishing.
- Connor, Linda dan Adrian Vickers  
2003 'Crisis, citizenship, and cosmopolitanism; Living in a local and global risk society in Bali', *Indonesia* 75:153-80.
- Coronese, Stefano  
1986 *Kebudayaan suku Mentawai*. Jakarta: Penerbit Grafidian Jaya.

## Daftar Pustaka

Couteau, Jean

2002 'Bali; Crise en paradis', *Archipel* 64:231-54.

Cribb, Robert

1990 (ed.) *The Indonesian killings; Studies from Java and Bali*. Clayton, Victoria: Centre of Southeast Asian Studies, Monash University. [Monash papers on Southeast Asia no.21.]

2000 'From petrus to ninja; Death squads in Indonesia' dlm: Bruce B. Campbell and Arthur D. Brenner (eds), *Death squads in global perspective; Murder with deniability*, hlm. 181-202. New York: St.Martin's Press.

Crouch, Harold A.

1978 *The army and politics in Indonesia*. Ithaca, NY [etc.]: Cornell University.

1979 'Patrimonialism and military rule in Indonesia', *World Politics* 31:571-87.

Damanik, Rinaldy

2003 *Tragedi kemanusiaan Poso*. Palu, Indonesia: PBHI and LPS-HAM Sulteng.

Darma Putra, I Nyoman

2003 'Bali pasca-bom; Konflik, kekerasan dan rekonstruksi identitas budaya menuju "Ajeg Bali"'. Makalah, Kongres Kebudayaan, Bukittinggi, 19-23 Oktober.

Davidson, Jamie S.

2002 *Violence and politics in West Kalimantan, Indonesia*. Disertasi PhD, University of Washington, Seattle.

2003 'The politics of violence on an Indonesian periphery', *South East Asia Research* 11-1:59-89.

Davidson, Jamie S. dan Douglas Kammen

2002 'Indonesia's unknown war and the lineages of violence in West Kalimantan', *Indonesia* 73:53-87.

Dawood, Dayan dan Sjafrizal

1989 'Aceh; The LNG boom and enclave development', dlm: Hal Hill (ed.), *Unity and diversity; Regional economic development in Indonesia since 1970*, hlm. 107-23. Singapore: Oxford University Press.

Departemen Pertahanan RI

2003 *Indonesia; Mempertahankan tanah air memasuki abad 21*. Jakarta: Departemen Pertahanan RI. [Buku putih, Dephan.]

## Daftar Pustaka

Dick, Howard

- 2005 'Southeast Asia as an open system; Geopolitics and economic geography', dlm: Paul H. Kratoska, Remco Raben dan Henk Schulte Nordholt (eds), *Locating Southeast Asia; Geographies of knowledge and the politics of space*, hlm. 250-74. Singapore: National University of Singapore Press/Leiden: KITLV Press.

Djamin, Awaloedin

- 2002 'Pamswakarsa, siskamling dan satpam'. Makalah, hari Ulang Tahun ke-22 SATPAM, Mataram, Desember.

Djopari, J.R.G.

- 1993 *Pemberontakan organisasi Papua Merdeka*. Jakarta: Grasindo.

Djuweng, Stepanus (ed.)

- 1996 *Manusia Dayak; Orang kecil yang terperangkap modernisasi*. Pontianak: Institute of Dayakology Research and Development (IDRD).

Dobbin, Christine

- 1983 *Islamic revivalism in a changing peasant economy; Central Sumatera, 1784-1847*. London: Curzon.

Dormeirer-Frère, Alexandre dan Jean-Luc Maurer

- 2002 'Le dilemme de la decentralization en Indonesie', *Archipel* 64:255-87.

Douglas, Bronwen

- 2000 *Weak states and other nationalisms? Emerging Melanesian paradigms*. Canberra: State, Society and Governance in Melanesia Project, Research School for Pacific and Asian Studies, The Australian National University. [State, Society and Governance in Melanesia Discussion Paper 2000/3.]

Drake, Richard Allen

- 1982 *The material provisioning of Mualang society in hinterland Kalimantan Barat, Indonesia*. Disertasi PhD, Michigan State University, East Lansing.

Drooglever, P.J.

- 2005 *Een daad van vrije keuze; De Papoea's van westelijk Nieuw-Guinea en de grenzen van het zelfbeschikkingsrecht*. Amsterdam: Boom.

Dijk, Kees van

- 1981 *Rebellion under the banner of Islam; The Darul Islam in Indonesia*. The Hague: Nijhoff. [KITLV, Verhandelingen 94.]

## Daftar Pustaka

- 2001 *A country in despair; Indonesia between 1997 and 2000*. Leiden: KITLV Press.
- 2002 'The good, the bad and the ugly; Explaining the unexplainable: Amuk massa in Indonesia', dlm: Freek Colombijn dan Thomas J. Lindblad (eds), *Roots of violence in Indonesia; Contemporary violence in historical perspective*, hlm. 277-97. Leiden: KITLV Press.
- Ecip, S. Sinansari, Darwis Waru, Alip Yog Kunandar  
2002 *Rusuh Poso, rujuk Malino*. Jakarta: Cahaya Timur.
- EIA/Telapak  
2005 'The last frontier; Illegal logging in Papua and China's massive timber theft'. London and Bogor: The Environmental Investigation Agency and Telapak. [www.eia-international.org](http://www.eia-international.org). [Diakses pada 5-5-2005.]
- Eindhoven, Myrna  
2002 'Translation and authenticity in Mentawaiian activism', *Indonesia and the Malay World* 30:357-67.
- Eisenstadt, S.N.  
1973 *Traditional patrimonialism and modern neo-patrimonialism*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Eldersveld, S.J. et al.  
1995 *Local elites in Western democracies; A comparative analysis of urban political leaders in U.S., Sweden, and the Netherlands*. Oxford: Westview Press.
- Ellen, Roy  
2003 *On the edge of the Banda zone; Past and present in the social organization of a Moluccan trading network*. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- Emmerson, Donald K.  
1983 'Understanding the New Order; Bureaucratic pluralism in Indonesia', *Asian Survey* 23:1220-41.
- 1999 (ed.) *Indonesia beyond Suharto; Polity, economy, society, transition*. Armonk, NY: Sharpe.
- Erb, Maribeth, Carole Faucher dan Priyambudi Sulistiyanto (eds)  
2005 *Regionalism in post-Suharto Indonesia*. London: RoutledgeCurzon.
- Eriksen, Thomas Hylland  
1993 *Ethnicity and nationalism; Anthropological perspectives*. London: Pluto Press.

## Daftar Pustaka

Erizal

- 2000a 'Adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah', dlm: Ade Chandra, A.R. Rizal, Erizal, dan Ronidin (eds), *Minangkabau dalam perubahan*, hlm. 106-11. Padang: Yasmin Akbar.
- 2000b 'Adat Minang dan globalisasi saling tantang-menantang', dlm: Ade Chandra, A.R. Rizal, Erizal dan Ronidin (eds), *Minangkabau dalam perubahan*, hlm. 122-28. Padang: Yasmin Akbar.

Erman, Erwiza

- 1994 'Dutch and Japanese policies in the mining sector'. Makalah, Workshop Japanese Heritage, Amsterdam, Oktober 1994.
- 1995 *Kesenjangan buruh-majikan; Pengusaha, koelie dan penguasa: industri timah Belitung, 1852-1940*. Jakarta: Sinar Harapan.
- 2003 'Between pepper and tin; Experience of crisis in Bangka'. Makalah, Workshop Social History of Crisis; Local and Comparative Studies, Leiden, 4-5 Desember.
- 2004 'Illegal mining in West Sumatera, Indonesia; Actors and access in the post-Suharto era'. Makalah diskusi Graduate School of International Development (GSID), Nagoya, Februari.

Akan terbit 'Grounds of conflict between mining company and local community in West Sumatra', dlm: *Anthropology of mining*. Victoria: Monash University Press. [Editor akan diumumkan.]

Evans, Peter

- 1995 *Embedded autonomy; States and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Fanany, Ismet

- 2003 'The first year of local autonomy; The case of West Sumatra', dlm: Damien Kingsbury dan Harry Aveling (eds), *Autonomy and disintegration in Indonesia*, hlm. 177-88. London: RoutledgeCurzon.

Faucher, Carole

- 2005 'Regional autonomy, Malayness and power hierarchy in the Riau Archipelago', dlm: Maribeth Erb, Priyambudi Sulistiyanto dan Carole Faucher (eds), *Regionalism in post-Suharto Indonesia*, hlm. 125-40. London: RoutledgeCurzon.

## Daftar Pustaka

Foley, Michael W. dan Bob Edwards

1996 'The paradox of civil society', *Journal of Democracy* 7-3:38-52.

Ford, Michele

2003 'Who are the Orang Riau? Negotiating identity across geographic and ethnic divides', dlm: Edward Aspinall dan Greg Fealy (eds), *Local power and politics in Indonesia; Decentralization and democracy*, hlm.132-47. Singapore: ISEAS.

Forth, Gregory L.

1981 *Rindi; An ethnographic study of a traditional domain in eastern Sumba*. The Hague: Nijhoff.

1994 "'Post" modernism; Issues of meaning, cultural objectification and national-local distinctions in an eastern Indonesian community', dlm: Greg Acciaioli dan Jennifer Nourse (eds), *Official rhetoric, popular response; Dialogue and resistance in Indonesia and the Philippines*, hlm.144-56. Adelaide, S.A.: University of Adelaide. [Edisi khusus *Social Analysis* 35.]

Fraenkel, Jon

2004 'The coming anarchy in Oceania? A critique of the "Africanisation" of the South Pacific thesis', *Commonwealth and Comparative Politics* 42-1:1-34.

Frerks, Georg dan Jan Michiel Otto

1996 *Decentralization and development; A review of development administrative literature*. Leiden: Van Vollenhoven Institute for Law and Administration in NonWestern Countries. [Research Report 96/2.]

Geertz, Clifford

1963 'The integrative revolution; Primordial sentiments and civil politics in the new states', dlm: Clifford Geertz (ed.), *Old societies and new states*, hlm. 105-57. New York: Free Press.

1972 'Afterword; The politics of meaning', dlm: Claire Holt, Benedict R.O'G. Anderson dan James Siegel (eds), *Culture and politics in Indonesia*. Hlm. 319-33. Ithaca, NY: Cornell University Press.

1979 *The religion of Java*. Chicago: University of Chicago Press. [Edisi pertama 1960.]

Gerth, H.H. dan C. Wright Mills (eds)

1946 *From Max Weber; Essays in sociology*. New York: Oxford University Press.

Giay, Benny

2001 'Towards a New Papua; When they hear the sacred texts of the church,

## Daftar Pustaka

- Papuans see a better future', *Inside Indonesia* 67:8-9.
- Goh, Taro  
1991 *Sumba bibliography*. Canberra: Australian National University
- Golden, Brigham  
2003 'Political millenarianism and the economy of conflict; Reflections on Papua by an activist anthropologist'. Asia Society's Asian Social Issues Program (ASIP). [www.asiasource.org/asiip/papua\\_golden.cfm](http://www.asiasource.org/asiip/papua_golden.cfm) [Last accessed, 16-2-2006.]
- Green, Elliot  
2006 'Decentralization and conflict in Uganda'. Paper, CRISE Conference on Federalism, Decentralization and conflict, Department of International Development. Queen Elizabeth House, Oxford, 5-7 Oktober.
- Grimes, Charles E., Tom Therik, Barbara Dix Grimes dan Max Jacob  
1997 *A guide to the people and languages of Nusa Tenggara*. Kupang: Artha Wacana Press.
- Grootenhuis, G.W.  
1961 *Papoea-elite en politieke partijen*. Part 1. Hollandia: Gouvernement van Nederlands-Nieuw-Guinea. [Kantoor voor Bevolkingszaken, No. 299/61]
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit)  
2001a *Decentralization News* 6. Jakarta: GTZ. [Maret.]  
2001b *Donor activities related to decentralization and local governance capacity building in Indonesia*. Jakarta: GTZ.
- Gupta, Agil  
1995 'Blurred boundaries; The discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state, *American Ethnologist* 22-2:375-402.
- Habermas, Jürgen  
1992 *The structural transformation of the public sphere*. Cambridge: Polity Press. [Edisi pertama dalam bahasa German, *Strukturwandel der öffentlichkeit*. Darmstadt, RFA: Herman Luchterhand Verlag, 1962.]
- Hadiwinata, Bob S.  
2003 *The politics of NGOs in Indonesia; Developing democracy and managing a movement*. London: RoutledgeCurzon.
- Hadiz, Vedi R.  
2003a 'Power and politics in North Sumatera; The uncompleted Reformasi', dlm: Edward Aspinall dan Greg Fealy (eds), *Local power and politics in Indonesia;*

## Daftar Pustaka

- Decentralisation and democratisation*, hlm. 119-31. Singapore: ISEAS.
- 2003b *Decentralisation and democracy in Indonesia; A critique of neo-institutionalist perspectives*. Hong Kong: City University of Hong Kong. [Southeast Asia Research Centre, Working Paper Series 47.]
- 2003c 'Reorganizing political power in Indonesia; A reconsideration of so-called "democratic transitions"', *The Pacific Review* 16:591-611.
- Hadiz, Vedi R. dan Richard Robison
- 2003 *Neo-liberal reforms and illiberal consolidations; The Indonesian paradox*. Hong Kong: City University of Hong Kong. [Southeast Asia Research Centre, Working Paper Series 53.]
- Hamdan, Iwan Kusuma et al.
- 2004 'Mengawal aspirasi masyarakat Banten menuju Banten iman dan taqwa; Memori pengabdian DPRD Banten masa bakti 2001-2004'. Banten: Sekretariat DPRD Banten. [Naskah.]
- Harley
- 2004 'Keuntungan di balik tragedi kemanusiaan Poso'. [Naskah.]
- Harris-White, Barbara
- 2003 *India working: Essays on society and economy*. Cambridge: Cambridge University Press. [Series Contemporary South Asia 8]
- Harvey, Barbara Sillars
- 1974 *Tradition, Islam and rebellion; South Sulawesi 1905-1965*. Disertasi PhD, Cornell University, Ithaca, NY.
- 1989 *Permesta; Pemberontakan setengah hati*. Jakarta: Grafitipers. [Edisi asli bahasa Inggris 1977.]
- Hasbi, Mohammad, Mochtar Naim dan Damciwar Dt. Bagindo Sampono(eds)
- 1990 *Nagari, desa dan pembangunan pedesaan di Sumatera Barat*. Padang: Yayasan Genta Budaya.
- Hasrifendi dan Lindo Karsyah
- 2003 *Utopia nagari Minangkabau*. Padang: IAIN-IB Press.
- Hays, Terence E.
- 1993 "'The New Guinea Highlands"; Region, culture area or fuzzy set?', *Current Anthropology* 34:141-64.



## Daftar Pustaka

Hefner, Robert W.

1993 'Islam, state, and civil society; ICMI and the struggle for the Muslim middle class', *Indonesia* 56:1-37.

2000 *Civil Islam; Muslims and democratization in Indonesia*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Heidhues, Mary Somers

2003 *Gold diggers, farmers, and traders in the Chinese districts' of West Kalimantan, Indonesia*. Ithaca, NY: Cornell Southeast Asia Program Publications. [Studies on Southeast Asia 34.]

Henley, David

1996 *Nationalism and regionalism in a colonial context; Minahasa in the Dutch East Indies*. Leiden: KITLV Press. [Verhandelingen 168.]

2004 'Conflict, justice, and the stranger-king; Indigenous roots of colonial rule in Indonesia and elsewhere', *Modern Asian Studies* 38:85-144.

Hermanto, Kompol Eddy

2004 "Illegal logging" di Kalimantan Tengah; Penanganannya dari kacamata profesionalisme berdasarkan paradigma baru Polri'. [Naskah, Jakarta, Oktober.]

Hernawan, J. Budi dan Theo van den Broek

1999 'Dialog nasional Papua, sebuah kisah "Memoria Passionis"; Kisah ingatan penderitaan sebangsa', *Tifa Irian* 8 (Maret).

Heryanto, Ariel

1988 'The development of "development"', *Indonesia* 46:1-24.

Heyman, Josiah McC. dan Alan Smart

1999 'States and illegal practices: An overview', dlm: Josiah McC. Heyman (ed.), *States and illegal practices*, hlm.1-24. Oxford: Berg.

Hidayat, Syarif

2002 'Hidden autonomy; Understanding the nature of Indonesian decentralization on a day to day basis'. Makalah, Workshop on Regional Autonomy in Indonesia, National University of Singapore, 13 Mei.

2003 'Desentralisasi dalam perspektif *state-society relation*; Rekonstruksi konsep dan pendekatan kebijakan', dlm: Syamsuddin Harris (ed.), *Desentralisasi dan otonomi daerah; Naskah akademik dan RUU usulan LIPI*, hlm. 43-53. Jakarta: Pusat Penelitian Politik-LIPI dan PGRI.

Hill, Hal

1996 *The Indonesian economy since 1966; Southeast Asia's emerging giant*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hofman, Bert dan Kai Kaiser

2002 'The making of the Big Bang and its aftermath; A political economy perspective'. Makalah, Conference 'Can Decentralization Help Rebuild Indonesia?', George State University, Atlanta, 1-3 Mei. [<http://isp-aaysps.gsu.edu/fprc/ino/hofmankaiserAtlanta.pdf>, diakses pada 16-2-2006.]

Holtzappel, Coen, Martin Sanders dan Milan Titus (eds)

2002 *Riding a tiger; Dilemmas of integration and decentralization in Indonesia*. Amsterdam: Rozenberg.

Hoskins, Janet

1993 *The play of time; Kodi perspectives on calendars, history and exchange*. Berkeley, CA: University of California Press.

Howe, Leo

2001 *Hinduism and hierarchy in Bali*. Oxford: James Curry/Santa Fe: School of American Research Press.

Huizinga, Fre

1998 'Relations between Tidore and the north coast of New Guinea in the nineteenth century', dlm: Jelle Miedema, Cecilia Odé, Rien A.C. Dam (eds), *Perspectives on the Bird's Head of Irian Jaya, Indonesia; Proceedings of the conference, Leiden, 13 17 October 1997*, hlm. 385 419. Amsterdam: Rodopi.

Human Rights Watch

1997 'West Kalimantan; Communal violence in West Kalimantan'. [www.hrw.org/reports/1997/wkali/](http://www.hrw.org/reports/1997/wkali/). [Diakses pada 16-2-2006.]

2002 'Breakdown; Four years of communal violence in Central Sulawesi'. *Human Rights Watch Report 14: part 9(C)*. [www.hrw.org/reports/2002/indonesia/](http://www.hrw.org/reports/2002/indonesia/) [Diakses pada 16-2-2006.]

Huntington, Samuel P.

1996 *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York: Simon and Schuster.

Hurgronje, C. Snouck

1893-1895 *De Atjehers*. Batavia: Landsdrukkerij.

## Daftar Pustaka

Huydecoper van Nigtevecht, J.L.R.

1990 *Nieuw-Guinea; Het einde van een koloniaal beleid*. The Hague: SDU uitgeverij.

ICG (International Crisis Group)

2001a *Indonesia; Violence and radical Muslims*. Jakarta / Brussels: ICG. [Indonesia Briefing, 10 Oktober, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3007&l=1>.]

2001b *Communal violence in Indonesia; Lessons from Kalimantan*. Jakarta/Brussels: ICG. [Asia Report 19, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1455&l=1>.]

2001c *National police reform*. Jakarta / Brussels: ICG. [Asia Report 13, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1459&l=1>.]

2002a *Al Qaeda in Southeast Asia; The case of the Ngruki network' in Indonesia*. Jakarta / Brussels: ICG. [Indonesia Briefing, 8 Agustus, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3009&l=1>.]

2002b *Indonesia; Resources and conflict in Papua*. Jakarta/Brussels: ICG. [Asia Report 39, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1449&l=1>.]

2003a *Jemaah Islamiyah in Southeast Asia; Damaged but still dangerous*. Jakarta/Brussels: ICG. [Asia report 63, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1935&l=1>.]

2003b *Aceh; Why the military option still won't work*. Jakarta/ Brussels: ICG. [Asia Briefing, 9 Mei, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1777&l=1>.]

2003c *The perils of private security; Guards and militias on Bali and Lombok*. Jakarta/Brussels: ICG. [Asia Report 67, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2353&l=1>.]

2003d *Dividing Papua; How not to do it*. Jakarta/Brussels: ICG. [Asia Briefing 24, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1764&l=1>.]

2004 *Jihad in Central Sulawesi*. Jakarta/Brussels: ICG. [Asia Report 74, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3006&l=1>.]

2005 *Decentralisation and conflict in Indonesia; The Mamasa case*. Jakarta/Brussels: ICG. [Asia Briefing 37, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3406&l=1>.]

Illner, Michal

2000 'Issues of the decentralization reforms in former communist countries',

## Daftar Pustaka

*Informationen zur Raumentwicklung* 7:391-401.

Indiyanto, Agus

2005 'Coping with "crisis": A field report from Koto Gadang, West Sumatra', dlm: Hanneman Samuel dan Henk Schulte Nordholt (eds), *Indonesia in transition; Rethinking civil society, region and crisis*, hlm. 221-34. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Ismail, T. Rivolsa

2004 'Aceh hanya Terima secuil', *Serambi Indonesia* (Mei 2004).

James, Deborah dan Albert Schrauwers

2003 'An apartheid of souls: Dutch and Afrikaner colonialism and its aftermath in Indonesia and South Africa - an introduction', *Itinerario; European Journal of Overseas History* 27-3/4:49-80.

Jaya, Wihana Kirana

2002 'Fiscal decentralisation and its impact on local government revenue in Indonesia', in: Minako Sakai (ed.), *Beyond Jakarta; Regional autonomy and local societies in Indonesia*, hlm. 38-55. Adelaide: Crawford House.

Jaya, Wihana Kirana dan Howard Dick

2001 'The latest crisis of regional autonomy in historical perspective', dlm: Grayson Lloyd dan Shannon Smith (eds), *Indonesia today; Challenges of history*, hlm. 216-28. Singapore: ISEAS.

Jenkins, Rob dan Anne Marie Goetz

1999 'Accounts and accountability; Theoretical implications of the right-to-information movement in India', *Third World Quarterly* 20:603-22.

Jones, Gavin W.

1977 *The population of North Sulawesi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. [Department of Demography, Australian National University, Indonesian Population Monograph Series 1.]

Jouvenel, Bertrand de

1962 *On power*. Boston: Beacon Press.

Julipin, Vinsentius and Sekundus Pius

1987 *Dayak, krisis sosio-kultural; Materi diskusi panel dalam rangka temu wicara tokoh Dayak se-Kalimantan*. Pontianak: Institute of Dayakology Research and Development (IDRD).

## Daftar Pustaka

- Kadir, L.H.  
1993 "Latar belakang keberadaan budaya kantung dan catatan perjuangan politik suku Dayak di Kalimantan Barat; Sebuah catatan anak petani untuk generasinya". Pontianak: tidak diterbitkan.
- Kahn, Joel S.  
1993 *Constituting the Minangkabau; Peasants, culture, and modernity in colonial Indonesia*. Providence [etc]: Berg.  
1998 'Southeast Asian identities; Introduction', dlm: Joel S. Kahn (ed.), *Southeast Asian identities*, hlm. 1-27. Singapore: ISEAS.
- Kamma, F.C.  
1947-49 'De verhouding tussen Tidore en de Papoesche eilanden in legende en historie', *Indonesië* 1:361-70, 536-59; 2:177-88, 256-75.
- Kammen, Douglas dan Siddharth Chandra  
1999 *A tour of duty; Changing patterns of military politics in Indonesia in the 1990s*. Ithaca NY: Cornell University Press. [Cornell Modern Indonesia Project Publications 75.]  
2003 'Security disorders; Sending troops is not going to solve regional conflicts', *Inside Indonesia* 73:6-7.
- Kapita, Oemboe Hina  
1976 *Sumba di dalam jangkauan jaman*. Waingapu: Gereja Kristen Sumba.
- Kartodirdjo, Sartono  
1966 *The peasants' revolt of Banten in 1888; Its conditions, course and sequel: a case study of social movements in Indonesia*. The Hague: Nijhoff. [KITLV, Verhandelingen 50.]
- Kato, Tsuyoshi  
1982 *Matriliny and migration; Evolving Minangkabau traditions in Indonesia*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kaudern, Walter  
1925 *Structures and settlements in Central Celebes; Ethnographical studies in Celebes*. Vol.1. Göteborg: Elanders Boktryckeri Aktiebolag.
- Keane, Webb  
1997 *Signs of recognition; Power and hazards of representation in an Indonesian society*. Berkeley: University of California Press.

## Daftar Pustaka

Kell, Tim

1995 *The roots of Acehese rebellion, 1989-1992*. Ithaca, NY: Cornell Modern Indonesia Project, Cornell University.

Kepulauan Riau

1999 *Kepulauan Riau pada masa dollar*. Jakarta: Departmen Pendidikan dan Kebudayaan.

Khilnani, Sunil

2001 'The development of civil society', dlm: Sudipta Kaviraj dan Sunil Khilnani (eds), *Civil society; History and possibilities*, hlm. 11-32. Cambridge: Cambridge University Press.

King, Dwight Y.

1982 'Indonesia's New Order as a bureaucratic polity, a neopatrimonial regime or bureaucratic authoritarian regime; What difference does it make?' dlm: Benedict R. O'G. Anderson dan Audrey Kahin (eds), *Interpreting Indonesian politics; Thirteen contributions to the debate*, hlm. 104-16. Ithaca, NY: Cornell University Press. [Cornell Modern Indonesia Project Publications 62.]

King, Peter

2004 *West Papua and Indonesia since Suharto; Independence, autonomy or chaos?* Sydney: University of New South Wales Press.

King, Victor T.

1985 *The Maloh of West Kalimantan; An ethnographic study of social inequality and social change among an Indonesian Borneo People*. Dordrecht: Foris.

Kingsbury, Damien

2003 *Power politics and the Indonesian military*. London/New York: RoutledgeCurzon

Kingsbury, Damien dan Arief Budiman (eds)

2001 *Indonesia; The uncertain transition*. Adelaide: Crawford House Publishing.

Kingsbury, Damien dan Harry Aveling (eds)

2003 *Autonomy and disintegration in Indonesia*. London: RoutledgeCurzon.

Kingston, Jeffrey B.

1991 'Manipulating tradition; The state, adat, popular protest, and class conflict in colonial Lampung', *Indonesia* 51:21-45.

Kipp, Rita Smith

1993 *Dissociated identities; Ethnicity, religion, and class in an Indonesian society*.

## Daftar Pustaka

Ann Arbor: University of Michigan Press.

Klinken, Gerry van

- 2002 'Indonesia's new ethnic elites', dlm: Henk Schulte Nordholt dan Irwan Abdullah (eds), *Indonesia; In search of transition*, hlm. 67-105. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- 2003a 'Decentralisation, violence, and democracy; The colonial roots of ethnic conflict in Indonesia', dlm: Stanley Adi Prasetyo, A.E. Priyono dan Olle Törnquist (eds), *Indonesia's post-Soeharto democracy movement*, hlm. 81-96. Jakarta: Demos.
- 2003b 'Ethnicity in Indonesia', dlm: Colin Mackerras (ed.), *Ethnicity in Asia*, hlm. 64-87. London: RoutledgeCurzon.
- 2004 'Dayak ethnogenesis and conservative politics in Indonesia's outer Islands' dlm: Samuel Hanneman dan Henk Schulte Nordholt (eds), *Indonesia in transition; Rethinking civil society, region and crisis*, hlm. 107-28. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- 2005 'New actors, new identities; Post-Suharto ethnic violence in Indonesia', dlm: Dewi Fortuna Anwar et al. (eds), *Violent internal conflicts in Asia Pacific; Histories, political economies and policies*, hlm. 79-100. Jakarta: Yayasan Obor [etc].
- 2006 'Colonizing Borneo; State-building and ethnicity in Central Kalimantan', *Indonesia* 81 (April): 23-50.
- 2007-a *Communal violence and democratisation in Indonesia; Small town wars*. London: Routledge. [2006.]
- 2007-b 'Return of the sultans; The communitarian turn in local politics', dlm: James Davidson dan David Henley (eds), *The revival of tradition in Indonesian politics; The deployment of adat from colonialism to indigenism*, hlm. 149-169. London: Routledge.

Kruyt, Alb.C.

- 1930 'De To Wana op Oost-Celebes', *Tijdschrift voor Indische taal-, land- en volkenkunde* 70:398-625.
- 1938 *De west-Tomdja's op Midden-Celebes*. Lima vol. Amsterdam: Noord-Hollandsche Uitgevers-Maatschappij. [Verhandelingen der Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen. Afd. Letterkunde, nieuwe reeks 40.]

## Daftar Pustaka

Kuipers, Joel C.

- 1990 *Power in performance; The creation of textual authority in Weyewa ritual speech.* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- 1998 *Language, identity and marginality in Indonesia; The changing nature of ritual speech on the island of Sumba.* Cambridge: Cambridge University Press.

Laksono, Paschalis Maria

- 2002 *The common ground in the Kei Islands.* Yogyakarta: Galang Press.

Langen, K.F.H. van

- 1888 'De inrichting van het Atjehsche staatsbestuur onder het Sultanaat', *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 37:381-471.

Lasahido, Tahmidy

- 2003 *Suara dari Poso; Kerusuhan, konflik, dan resolusi.* Jakarta Timur: Yappika.

Latief, H.Ch.N.Dt. Bandaro

- 2002 *Etnis dan adat Minangkabau.* Bandung: Angkasa.

Latief, H.Ch.N.Dt. Bandaro et al (eds)

- 2004 *Minangkabau yang gelisah; Mencari strategi sosialisasi pewarisan adat dan budaya Minangkabau untuk generasi muda.* Bandung: Lubuk Agung.

Lawrence, Peter

- 1969 'The state versus stateless societies in Papua and New Guinea', dlm: B.J. Brown (ed.), *Fashion of law in New Guinea; Being an account of the past, present and developing system of laws in Papua and New Guinea*, hlm. 15-37. Sydney: Butterworths.

Lay, Cornelis

- 2002 *Eksekutif dan legislatif di daerah; Penelitian tentang potensi konflik antara DPRD dan birokrasi di daerah.* Jakarta: Kementerian Riset dan Teknologi/ LIPI.

Legge, John D.

- 1961 *Central authority and regional autonomy in Indonesia; A study in local administration, 1950-1960.* Ithaca, NY: Cornell University Press.

Leigh, Barbara

- 1991 'Making the Indonesian State; The role of school texts', *Review of Indonesian and Malaysian Affairs* 25-1:17-43.



## Daftar Pustaka

- 1999 'Learning and knowing boundaries; Schooling in New Order Indonesia', *Sojourn* 14:34-56.
- Leirissa, R.Z.  
1991 *PRRI-Permesta; Strategi membangun Indonesia tanpa komunis*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.
- Leith, Denise  
2003 *The politics of power; Freeport in Suharto's Indonesia*. Honolulu, HI: University of Hawai'i Press.
- Lev, Daniel  
1985 'Colonial law and the genesis of the Indonesian State', *Indonesia* 4:57-74.
- Liddle, R. William  
1970 *Ethnicity, party, and national integration*. New Haven/ London: Yale University Press.  
2001 (ed.) *Crafting Indonesian democracy*. Bandung: Mizan.
- Liem Soei Liong  
2002 'It's the military, stupid!', dlm: Freek Colombijn dan J. Thomas Lindblad (eds), *Roots of violence in Indonesia; Contemporary violence in historical perspective*, hlm. 197-225. Leiden: KITLV Press.
- Lijphart, Arend  
1966 *The trauma of decolonization; The Dutch and West New Guinea*. London/New Haven: Yale University Press. [Yale Studies in Political Science 17.]  
1968 *The politics of accommodation; Pluralism and democracy in the Netherlands*. Berkeley, CA: University of California Press.  
1977 *Democracy in plural societies; A contemporary exploration*. London/ New Haven: Yale University Press.
- LiPuma, Edward  
1995 'The formation of nation-states and national cultures in Oceania', dlm: Robert J. Foster (ed.), *Nation making; Emergent identities in postcolonial Melanesia*, hlm. 33-68. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- LKAAM (Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau)  
2002 *Adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah; Pedoman hidup banagari*. Padang: Sako Batuah.

## Daftar Pustaka

Locke, John

1961 *A letter concerning toleration*. The Hague: Nijhoff. [Edisi pertama 1689.]

Logging

2002 'The logging of West Papua', *Down to Earth Newsletter* 55. [<http://dte.gn.apc.org>, diakses pada 5-5-2005.]

Lombard, Denys

1967 *Le Sultanat d' Atjeh au temps d' Iskandar Muda 1607-1636*. Paris: École française d'Extrême-Orient.

Lowry, Robert

1996 *The armed forces of Indonesia*. St. Leonards: Allen and Unwin.

Lubis, Sairul S.

1962 '10 Tahun PKI di NTB', *Gelora*. [Nomor terbitan tidak diketahui.]

Lutfi, Muchtar et al.

1977 *Sejarah Riau*. Pekanbaru: Universitas Riau Pekanbaru.

Lumenta, Dave

2001 'Reconstructing Iban identities over a glass of tuak; Notes from a fieldtrip to the Batang Kanyau Iban in West Kalimantan', *Antropologi Indonesia* 66:110-3.

Lumholtz, Carl

1920 *Through Central Borneo; An account of two years' travel in the land of the head-hunters between the years 1913 and 1917*. Vol.1. New York: Scribners.

Lynch, Jake

2003 'Making peace newsworthy; Indonesian journalists attend a peace journalism training workshop in Manado', *Inside Indonesia* 74:29-30.

MacIntyre, Andrew

1991 *Business and politics in Indonesia*. St. Leonards, NSW: Asian Studies Association of Australia. [Southeast Asia Publications Series 21.]

1994 (ed.) *Business and government in industrializing Asia*. St. Leonards, NSW: Allen and Unwin.

Mackie, Jamie dan Andrew MacIntyre

1994 'Politics', dlm: Hal Hill (ed.), *Indonesia's New Order; The dynamics of socio-economic transformation*, hlm. 1-53. St. Leonards: Allen and Unwin.

Maclean, Neil

1994 'Freedom or autonomy; A modern Melanesian dilemma', *Man* 29: 667-88.

## Daftar Pustaka

MacRae, Graeme S.

1997 *Economy, ritual and history in a Balinese tourist town*. Disertasi PhD, University of Auckland.

Magenda, Burhan Djabier

1989 *The surviving aristocracy in Indonesia; Politics in three provinces of the outer islands*. Disertasi PhD, Cornell University, Ithaca, NY.

1991 *East Kalimantan; The decline of a commercial aristocracy*. Ithaca, NY: Cornell University Press. [Cornell Modern Indonesia Project publications 70.]

Majcherkiewicz, Tatiana

2000 'Great expectations; The regional administrative reform in Eastern Central Europe in anticipation of the EU'. Makalah, The Ionian Conference 2000: Facing the challenges of the new millennium - Governance and citizenship in the European Union - the influence of culture, Corfu (Greece), 20-22 Mei.

Malley, Michael S.

1999 'Regions, centralization and resistance', dlm: Donald K. Emmerson (ed.), *Indonesia beyond Suharto; Polity, economy, society, transition*, hlm. 71-105. Armonk, NY: Sharpe.

2003 'New rules, old structures and the limits of democratic decentralisation', dlm: Edward Aspinnall dan Greg Fealy (eds), *Local Power and Politics in Indonesia; Decentralisation and democratisation*, hlm. 102-18. Singapore: ISEAS.

2004 'The origins of Indonesian decentralization'. Makalah, KITLV/ LIPi conference 'Renegotiating Boundaries; Local Politics in Post-Suharto Indonesia', Jakarta, 20-22 Desember.

Malo, Manasse

1995 'Social sector decentralization; The case of Indonesia'. Online Makalah, International Development Research Centre, Ottawa, Canada. [<http://www.idrc.ca/socdev/pub/indones/Indones.html>]

Mamar, Sulaiman

2001 'Kesimpulan dan rekomendasi', dlm: Suriadi Mappangara (ed.), *Respon militer terhadap konflik sosial di Poso*, hlm. 120-26. Palu: Yayasan Bina Warga Sulawesi Tengah.

Mamdani, Mahmood

1996 *Citizen and subject; Contemporary Africa and the legacy of late colonialism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

## Daftar Pustaka

- 2001 a        *When victims become killers; Colonialism, nativism, and the genocide in Rwanda.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- 2001 b        'Beyond settler and native as political identities; Overcoming the political legacy of colonialism', *Comparative Studies in Society and History* 43:651-64.
- Manan, Imran
- 1984        *A traditional elite in continuity and change; The chiefs of the matrilineal lineages of the Minangkabau of West Sumatera, Indonesia.* Disertasi PhD, University of Illinois.
- Maniagasi, Frans
- 2001        *Masa depan Papua; Merdeka, otonomi khusus dan dialog.* Jakarta: Millennium.
- Mann, Michael
- 2005        *The dark side of democracy; Explaining ethnic cleansing.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Manning, Chris dan Peter van Diermen (eds)
- 2000        *Indonesia in transition; Social aspects of Reformasi and crisis.* Singapore: ISEAS.
- Mansur, Khatib
- 2001        *Perjuangan rakyat Banten menuju provinsi.* Jakarta: Antara Pustaka Utama.
- Mappangara, Suriadi (ed.)
- 2001        *Respon militer terhadap konflik sosial di Poso.* Palu: Yayasan Bina Warga Sulawesi Tengah.
- Martinkus, John
- 2002        'Paradise betrayed; West Papua's struggle for independence', *Quarterly Essay* 7:1-83.
- Mas'oe'd Abidin, H.
- 1997        *Islam dalam pelukan muhtadin Mentawai; 30 Tahun perjalanan Da'wah Ila'llah Mentawai menggapai cahaya iman 1967-1997.* Jakarta: Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia.
- Massewa, Muslim
- 2002        *Andi Djemma - Datu Luwu; Tahta bagi Republik.* Jakarta: Yayasan Bina Profesi dan Wirausaha (BENUA).
- Mattulada, A.
- 1974        *Bugis Makassar; Manusia dan kebudayaannya.* Makassar: Universitas Hasanuddin. [Terbitan Khusus Berita Antropologi 15.]

## Daftar Pustaka

May, Ron

2001 *State and society in Papua New Guinea; The first twenty-five years*. Canberra: ANU Press.

2003 'Turbulence and reform in Papua New Guinea', *Journal of Democracy* 14-1:154-65.

McAdam, Douglas, Sidney Tarrow dan Charles Tilly

2001 *Dynamics of contention*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.

McCarthy, John F.

2000 'The changing regime; Forest property and Reformasi in Indonesia', *Development and Change* 31-1:91-129.

2001a *Decentralization and forest management in Kapuas District*. Bogor, Indonesia: Centre for International Forestry Research (CIFOR). [Case Studies on Decentralisation and Forests in Indonesia 2.]

2001b *Decentralization, local communities and forest management in Barito Selatan*. Bogor, Indonesia: Centre for International Forestry Research (CIFOR). [Case Studies on Decentralisation and Forests in Indonesia 1.]

2004 'Changing to gray; Decentralization and the emergence of volatile socio-legal configurations in Central Kalimantan, Indonesia', *World Development* 32:1199-223.

2006 *The fourth circle; A political ecology of Sumatra's rainforest frontier*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.

McCoy, Alfred W. (ed.)

1993 *An anarchy of families; State and family in the Philippines*. Madison, WI: University of Wisconsin, Center for Southeast Asian Studies.

McCulloch, Lesley

2000 'Trifungsi; The role of the Indonesian military in business'. Makalah, Conference 'The Military as an Economic Player', Jakarta, 16-19 Nopember.

McGibbon, Rodd

2004 *Secessionist challenges in Aceh and Papua; Is special autonomy the solution?* Washington DC: East-West Center. [Policy Studies 10.]

McVey, Ruth

1982 'The beambtenstaat in Indonesia', dlm: Benedict Anderson dan Audrey Kahin (eds), *Interpreting Indonesian politics; Thirteen contributions to the debate*, hlm. 84-91. Ithaca, NY: Cornell University Press. [Cornell Modern Indonesia Project

## Daftar Pustaka

- Publications 62.]
- 2000 (ed.) *Money and power in provincial Thailand*. Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies (NIAS).
- 2003 'Nation versus state in Indonesia', dlm: Damien Kingsbury dan Harry Aveling (eds), *Autonomy and disintegration in Indonesia*, hlm. 11-27. London: RoutledgeCurzon.
- McWilliam, Andrew
- 2001 'Haumeni, not many; Renewed plunder and mismanagement in the Timorese sandalwood industry'. Working Paper 29, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, Canberra. [[Http://rspas.anu.edu.au/rmap/workingpapers.php](http://rspas.anu.edu.au/rmap/workingpapers.php), diakses pada 16-2-2006.]
- Meijering, M. et al.
- 1927 *Tot dankbaarheid genoopt; Gedenkboek ter gelegenheid van den 25-jarigen zendingsarbeid op Soemba vanwege de Gereformeerde kerken in Groningen, Drenthe en Overijssel*. Kampen: Kok.
- Mietzner, Marcus
- 2003 'Business as usual? The Indonesian armed forces and local politics in the post-Soeharto era', dlm: Edward Aspinall dan Greg Fealy (eds), *Local power and politics in Indonesia; Decentralisation and democratisation*, hlm. 245-58. Singapore: ISEAS.
- Migdal, Joel S.
- 2001 *State in society; Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge/New York: Cambridge University Press. [Cambridge Studies in Comparative Politics.]
- Miko, Alfian et al
- 2005 *Kembali ke nagari; Pengumpulan data-data dasar tentang perubahan dalam pemerintahan lokal di Minangkabau*. Halle: Max Planck Institute for Social Anthropology/Padang: SCDev. [Project Group Legal Pluralism.]
- Miles, Douglas
- 1976 *Cutlass and crescent moon; A case study of social and political change in outer Indonesia*. Sydney: Centre for Asian Studies, University of Sydney.
- Millar, S.
- 1989 *Bugis weddings; Rituals of social location in modern Indonesia*. Berkeley, CA: Centre for SEA Studies, University of California. [Monograph Series 29.]

## Daftar Pustaka

Morrell, Elizabeth

- 2002 'How many degrees of separation? Observations from South Sulawesi'. *Antropologi Indonesia* 26:33-43.
- 2005 'Re-drawing Sulawesi's map; New provincial borders don't solve old problems', *Inside Indonesia* 82:18-9.

Naim, Mochtar

- 1990 'Nagari versus desa; sebuah kerancuan structural', dlm: Mohammad Hasbi, Mochtar Naim dan Damciwar Dt. Bagindo Sampono (eds), *Nagari, desa, dan pembangunan pedesaan di Sumatera Barat*, hlm. 47-60. Padang: Yayasan Genta Budaya.

Nathan, M.

- 2003 'Decentralisation and conflict; A case study of Luwu, South Sulawesi'. Makalah, Percik Seminar, Salatiga, Indonesia.

Navis, A.A.

- 1995 Discussion comment, dlm: Edy Utama (ed.), 'Intelektual Minangkabau mandek?', *Jurnal Kebudayaan Genta Budaya* 1, p.19. [Edisi khusus.]

Needham, Rodney

- 1987 *Mamboru; History and structure in a domain of North-western Sumba*. Oxford: Clarendon Press.

Noorduyn, J.

- 1991 *A critical survey of studies on the languages of Sulawesi*. Leiden: KITLV Press. [Bibliographical Series 18.]

Obidzinski, Krystof

- 2003 *Logging in East Kalimantan, Indonesia; The historical expedience of illegality*. Disertasi PhD, University of Amsterdam.

Ockey, James S.

- 1992 *Business leaders, gangsters, and the middle class; Societal groups and civilian rule in Thailand*. Disertasi PhD, Cornell University, Ithaca, NY.

Oki, Akira

- 1977 *Social change in the West Sumatran village; 1908-1945*. Disertasi PhD, Australian National University, Canberra.

Oosterhout, Dianne van

- 2000 'Tying the time string together; An end-of-time experience in Irian Jaya, Indonesia', *Ethnohistory* 47-1:67-99.

## Daftar Pustaka

O'Rourke, Kevin

2002 *Reformasi; The struggle for power in post-Soeharto Indonesia*. Crows Nest, NSW: Allen and Unwin.

Osborne, Robin

1985 *Indonesia's secret war; The guerilla struggle in Irian Jaya*. Sydney: Allen and Unwin.

Ostrom, Elinor

1992 *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*. San Francisco: ICS Press. [Institute for Contemporary Studies.]

Pangestu, Mari

1996 *Economic reform, deregulation and privatization; The Indonesian experience*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS).

Parimartha, I Gde

2003 'Memahami desa adat, desa dinas dan desa pakraman; Suatu tinjauan historis, kritis'. Denpasar: Universitas Udayana. [Pidato pelantikan.]

Parker, Lyn

2002 'The subjectification of citizenship; Student interpretations of school teachings in Bali', *Asian Studies Review* 26-1:3-37.

Pelras, Christian

1976 'Pelapisan dan kekuasaan tradisional di Tanah Wajo'. [Diterjemahkan oleh Ida Husain. Judul asli *Hierarchie et pouvoir traditionnels en pays Wadjo*. Dua vol. Paris: s.n., 1971.]

1996 *The Bugis*. Cambridge, MA: Blackwell.

2000 'Patron-client ties among Bugis and Makassar of South Sulawesi', *Bijdragen tot de Taal-, Land-, en Volkenkunde* 156-3:15-54.

Peluso, Nancy Lee dan Emily Harwell

2001 'Territory, custom, and the cultural politics of ethnic war in West Kalimantan Indonesia', dlm: Nancy Lee Peluso dan Michael John Watts, *Violent Environments*, hlm. 83-116. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Pemberton, John

1986 'Notes on the 1982 general election in Solo', *Indonesia* 41:1-22.

1994 *On the subject of Java*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Pemilu Indonesia

2000 *Pemilu Indonesia dalam angka dan fakta tahun 1955-1999*. Jakarta: Biro



## Daftar Pustaka

### Humas Komisi Pemilihan Umum.

Penders, C.L.M.

2002 *The West New Guinea debacle; Dutch decolonisation and Indonesia, 1945-1962*. Honolulu: University of Hawai'i Press/Leiden: KITLV Press.

### Penduduk Indonesia

2001 *Hasil sensus penduduk tahun 2000*. Jakarta: BPS. [Seri L.2.2.]

### Pepera

1972 *Penentuan pendapat rakyat (Pepera) di Irian Barat 1969*. Djajapura: Pemerintah Daerah Provinsi Irian Barat.

### Perry, Martin

1998 'The Singapore Growth Triangle in the global and local economy', dlm: Victor R. Savage, Lily Kong dan Warwick Neville (eds), *The Naga awakens; Growth and change in Southeast Asia*, hlm. 87-112. Singapore: Times Academic Press.

### Persoon, Gerardus Antonius

1994 *Vluchten of veranderen; Processen van verandering en ontwikkeling bij tribale groepen in Indonesië*. Disertasi PhD, Leiden University.

1998 'Isolated groups or indigenous peoples; Indonesia and the international discourse', *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 154:281-304.

### Persoon, Gerard dan Reimar Schefold (eds)

1985 *Pulau Siberut; Pembangunan sosio-ekonomi, kebudayaan tradisional dan lingkungan hidup*. Jakarta: Bhratara.

### Phongpaichit, Pasuk, Sungsidh Piriyanangsan dan Nualnoi Treerat

1998 *Guns, girls, gambling, ganja; Thailand's illegal economy and public policy*. Chiang Mai: Silkworm Books.

### Picard, Michel

1996 *Bali; Cultural tourism and touristic culture*. Singapore: Archipelago Press.

1997 'Cultural tourism, nation-building, and regional culture; The making of a Balinese identity' dlm: Michel Picard dan Robert E. Wood (eds), *Tourism, ethnicity, and the state in Asian and Pacific societies*, hlm. 181-214. Honolulu: University of Hawaii Press.

1999 'The discourse of kebalian; Transcultural constructions of Balinese identity', dlm: Raechelle Rubinstein dan Linda H. Connor (eds), *Staying local in the global village; Bali in the twentieth century*, hlm. 15-49. Honolulu: University of Hawaii Press.

## Daftar Pustaka

- 2003 'Touristification and Balinization in a time of Reformasi', *Indonesia and the Malay World* 31:108-18.
- 2005 'Otonomi daerah in Bali; The call for special autonomy status in the name of kebalian', dlm: Maribeth Erb, Priyambudi Sulistiyanto dan Carole Faucher (eds), *Regionalism in post-Suharto Indonesia*. London: RoutledgeCurzon.
- Pitana, I Gde
- 1999 'Status struggles and the priesthood in contemporary Bali', dlm: Raechelle Rubinstein dan Linda H. Connor (eds), *Staying local in the global village; Bali in the twentieth century*, hlm. 181-201. Honolulu: University of Hawaii Press.
- 2001 'Sociology of the temple; Issues related to rivalry in status and power', dlm: Urs Ramseyer dan I Gusti Raka Panji Tisna (eds), *Bali; Living in two worlds; A critical self-portrait*, hlm. 117-27. Basel: Verlag Schwabe and Co./ Museum der Kulturen.
- Ploeg, Anton
- 2001 'The other Western Highlands', *Social Anthropology* 9-1:25-43.
- Ponsen, Madelon
- 2003 'Stille strijd; Democratie, identiteit en "veranderende continuïteiten" in het district Minahasa van een decentraliserend Indonesië'. Tesis MA, University of Amsterdam.
- Pouwer, Jan
- 1999 'The colonisation, decolonisation and recolonisation of West New Guinea', *Journal of Pacific History* 34-2:157-79.
- PPIM (Pusat Pengkajian Islam dan Minangkabau)
- 2003 *Sumatera Barat 2003; Reaktualisasi adat basandi syarak, syaraka basandi kitabullah*. Padang: PPIM.
- Pradadimara, Dias dan Burhaman Junedding
- 2002 'Who is calling for Islamic law?', *Inside Indonesia* 72:12-3 [[http://www.insideindonesia.org/.](http://www.insideindonesia.org/)]
- Prasetyo, Eko
- 2002 *Membela agama tuhan; Potret gerakan Islam dalam pusaran konflik global*. Yogyakarta: Insist Press.

## Daftar Pustaka

Pratikno

- 2005 'Exercising freedom; Local autonomy and democracy in Indonesia, 1999-2001', dlm: Maribeth Erb, Priyambudi Sulistiyanto dan Carole Faucher (eds), *Regionalism in post-Suharto Indonesia*, hlm. 21-35. London: RoutledgeCurzon.

Pringle, Robert

- 2004 *A short history of Bali*. Crows Nest, NSW: Allen and Unwin.

Puskur (Pusat Kurikulum)

- 2002 *Kurikulum Berbasis Kompetensi*. Jakarta: Puskur [Pengelolaan Kurikulum Berbasis Kelas, Departemen Pendidikan Nasional].

Putnam, Robert D.

- 1993 *Making democracy work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.  
2000 *Bowling alone; The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.

Putra, Dwikora dan Wayan Supartha (eds)

- 2000 *K. Nadha; Sang perintis*. Denpasar: Pustaka Bali Post.

Quinn, George

- 2003 'Coming apart and staying together at the center; Debates over provincial status in Java and Madura', dlm: Edward Aspinall dan Greg Fealy (eds), *Local power and politics in Indonesia; Decentralisation and democratisation*, hlm. 164-78. Singapore: ISEAS

Raffles, Thomas Stamford

- 1965 *The history of Java*. Kuala Lumpur: Oxford University Press. [Edisi pertama 1817. London: Black, Parbury and Allen.]

Rajo Panghoeloc, Dt. Rasjid Manggis

- 1971 *Minangkabau; Sedjarah ringkas dan adatnja*. Padang: Sridharma.

Rajo Panghulu, Idrus Hakimy Dt.

- 2001 *Rangkaian mustika adat basandi syarak di Minangkabau*. Edisi kelima. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

Ramstedt, Martin

- 2002 'Hinduism in modern Indonesia', dlm: Satish Chandra dan Baladas Ghoshal (eds), *Indonesia; A new beginning?*, hlm. 140-68. New Delhi: Sterling Publishers.  
2004 'Negotiating identities; Indonesian 'Hindus' between local, national, and global interests' dlm: Martin Ramstedt (ed.), *Hinduism in modern Indonesia; A*

## Daftar Pustaka

*minority religion between local, national, and global interests*, hlm. 1-34.  
London/New York: RoutledgeCurzon.

Ravault, Rene-Jean

1985 'Resisting media imperialism by coerseduction', *InterMedia* 13-3:327.

1986 'Défense de l'identité culturelle par les réseaux traditionnels de coerseduction',  
*International Political Science Review* 7-3:251-80.

Ray, David dan Gary Goodpaster

2003 'Indonesian decentralization', dlm: Damien Kingsbury dan Harry Aveling  
(eds), *Autonomy and disintegration in Indonesia*, hlm. 75-95. London:  
RoutledgeCurzon.

Reenen, Joke van

1996 *Central pillars of the house; Sisters, wives, and mothers in a rural community in  
Minangkabau, West Sumatera*. Disertasi PhD, Research School CNWS, Leiden  
University.

Reid, Anthony

1979 *The blood of the people; Revolution and the end of traditional rule in northern  
Sumatera*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

1998 'Merdeka; The concept of freedom in Indonesia', dlm: David Kelly dan  
Anthony Reid (eds), *Asian freedoms; The idea of freedom in East and Southeast  
Asia*, hlm. 141-60. Cambridge: Cambridge University Press.

2003 *War, peace and the burden of history in Aceh*, Singapore: Asia Research Institute.  
[Working Paper Series 1, Juni.]

Reno, William

1995 *Corruption and state politics in Sierra Leone*. Cambridge/New York: Cambridge  
University Press.

Resosudarmo, Ida Aju Pradnja

2003 'Shifting power to the periphery; The impact of decentralization on forests  
and forest people', dlm: Edward Aspinall dan Greg Fealy (eds), *Local power  
and politics in Indonesia; Decentralization and democracy*, hlm. 230-44.  
Singapore: ISEAS.

Ribot, Jesse C.

1998 'Theorizing access; Forest profits along Senegals charcoal commodity chain',  
*Development and Change* 29:307-41.

## Daftar Pustaka

- Ribot, Jesse C. dan Nancy Lee Peluso  
2002 'A theory of access', *Rural Sociology* 62:153-81.
- Rifai, Amzulian  
2002 'Regional autonomy; The implications for the legal system', dlm: Minako Sakai (ed.), *Beyond Jakarta; Regional autonomy and local societies in Indonesia*, hlm. 29-37. Adelaide: Crawford House Publishing.
- Riwut, Tjilik  
1979 *Kalimantan membangun*. Palangkaraya: penulis. [Dicitak oleh Jayakarta Agung Offset, Jakarta.]  
1993 *Kalimantan membangun; Alam dan kebudayaan*. Yogyakarta: PT Tiara Wacana Yogya. [Editor: Nila Riwut dan Agus Fahri Husein.]
- Robertson-Snape, Fiona  
1999 'Corruption, collusion and nepotism in Indonesia', *Third World Quarterly* 20: 589-602.
- Robinson, Geoffrey  
1998 'Rawan is as rawan does; The origins of disorder in New Order Aceh', *Indonesia* 66:127-56.  
2001 'People's war; Militias in East Timor and Indonesia', *South East Asia Research* 9:271-318.
- Robinson, Kathryn May  
1986 *Stepchildren of progress; The political economy of development in an Indonesian mining town*. Albany, NY: State University of New York Press.  
1999 'Revisiting INCO', *Inside Indonesia* 60:24.  
2000 'Gender, Islam and nationality; Indonesian domestic servants in the Middle East', dlm: Kathleen M. Adams dan Sara Dickey (eds), *Home and hegemony; Domestic service and identity in South and Southeast Asia*, hlm. 249-82. Ann Arbor: University of Michigan Press.  
2002 'Inter-ethnic violence; The Bugis and the problem of explanation', dlm: Minako Sakai (ed.), *Beyond Jakarta; Regional autonomy and local societies in Indonesia*, hlm. 145-72. Adelaide: Crawford House.
- Robison, Richard  
1986 *Indonesia; The rise of capital*. Sydney: Allen and Unwin.  
1988 'Authoritarian states, capital-owning classes, and the politics of newly industrializing countries; The case of Indonesia', *World Politics* 41:52-74.

## Daftar Pustaka

- 2002 'Indonesia; Crisis, oligarchy, and reform', dlm: Garry Rodan, Kevin Hewison dan Richard Robison (eds), *The political economy of South-East Asia; Conflict, crises and change*, hlm. 104-31. Edisi kedua. Oxford: Oxford University Press.
- Robison, Richard dan Andrew Rosser
- 1998 'Contesting reform; Indonesia's New Order and the IMF', *World Development* 26:1 593-609.
- Robison, Richard dan Vedi Hadiz
- 2004 *Reorganizing power in Indonesia; The politics of oligarchy in an age of markets*. London: RoutledgeCurzon.
- Roekaerts, C.
- 1985 *Dayak first draft*. Pontianak: Keuskupan Agung Pontianak, Biro PSE.
- Rohdewohld, Rainer
- 2003 'Decentralisation and the Indonesian bureaucracy', dlm: Edward Aspinall dan Greg Fealy (eds), *Local power and politics in Indonesia; Decentralisation and democratisation*, hlm. 259-74. Singapore: ISEAS.
- Rotberg, Robert I. (ed.)
- 2003 *State failure and state weakness in a time of terror*. Cambridge, MA: World Peace Foundation/Washington DC: Brookings Institution Press.
- Roth, Dik
- 2002 'A national crisis in regional perspective; Some observations on Luwu District, South Sulawesi, Indonesia', dlm: Coen Holtzappel, Martin Sanders dan Milan Titus (eds), *Riding a tiger; Dilemmas of integration and decentralization in Indonesia*, hlm. 181-210. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- 2003 *Ambition, regulation and reality; Complex use of land and water resources in Luwu, South Sulawesi, Indonesia*. Disertasi PhD, Wageningen University, Wageningen.
- 2004 'From "Grooter Toradja" to "Toraja Raya"; Emergent ethnic identity, expansionism and political struggle in Tana Toraja and Luwu, South Sulawesi, Indonesia', dlm: Martin Ramstedt (ed.), *Hinduism in modern Indonesia*, hlm. 160-83. London: RoutledgeCurzon.
- Roth, Guenther
- 1968 'Personal rulership, patrimonialism and empire building in the New States', *World Politics* 20:194-206.

## Daftar Pustaka

Rumate, Vekie A.

1999 *Kondisi ekonomi Sulawesi Utara di tengah krisis ekonomi*. Jakarta: Centre for Policy and Implementation Studies. [CPIS Monitoring dan Analisis 52/1999.]

Rutherford, Danilyn

1999 'Waiting for the end in Biak; Violence, order and a flag raising', *Indonesia* 67:39-59.

2003 *Raiding the land of the foreigners; The limits of the nation on an Indonesian frontier*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

2005 'Nationalism and millenarianism in West Papua; Institutional power, interpretive practice, and the pursuit of Christian truth', dlm: June Nash (ed.), *Social movements; An anthropological reader*, hlm. 146-67. Malden, MA: Blackwell Publishing.

Ryaas Rashid, M.

2003 'Regional autonomy and local politics in Indonesia', dlm: Edward Aspinall dan Greg Fealy (eds), *Local power and politics in Indonesia; Decentralisation and democratisation*, hlm. 63-71. Singapore: ISEAS.

Sakai, Minako

2002 (ed.) *Beyond Jakarta; Regional autonomy and local societies in Indonesia*. Adelaide: Crawford House Publishing.

2003a 'Resisting the mainland', dlm: Damien Kingsbury dan Harry Aveling (eds), *Autonomy and disintegration in Indonesia*, hlm. 189-200. London: RoutledgeCurzon.

2003b 'The privatisation of Padang cement; Regional identity and economic hegemony in the new era of decentralization', dlm: Edward Aspinall dan Greg Fealy (eds), *Local power and politics in Indonesia: Decentralization and democratisation*, hlm. 148-63. Singapore: ISEAS.

Saleh, Abdul Aziz

1990 'Reaksi terhadap Damciwar', dlm: Mohammad Hasbi, Mochtar Naim dan Damciwar Dt. Bagindo Sampono (eds), *Nagari, desa dan pembangunan pedesaan di Sumatera Barat*, hlm. 85-8. Padang: Yayasan Genta Budaya.

Saleh, Abdul Aziz dan D. Flud van Giffen (eds)

1990 *Socio-cultural impacts of development; Some theoretical issues*. Padang: Andalas University, Research Centre. [Proceedings, Seminar on Socio-Cultural Impacts of Development.]

## Daftar Pustaka

Salmadani, H. dan H. Duski Samad

2003 *Adat basandi syarak; Nilai dan aplikasinya menuju kembali ke nagari dan surau*. Jakarta: Kartika Insan Lestari Press.

Salford, John

2000 'United Nations involvement with the act of self-determination in West-Irian (Indonesian West New Guinea) 1968 to 1969', *Indonesia* 69:71-92.

Samego, Indria

1998 *Bila ABRI berbisnis*. Bandung: Mizan.

Sampono, Damciwar Dt. Bagindo

1990 'Dampak perubahan nagari terhadap pembangunan pedesaan di Sumatera Barat', dlm: Mohammad Hasbi, Mochtar Naim dan Damciwar Dt. Bagindo Sampono (eds), *Nagari, desa dan pembangunan pedesaan di Sumatera Barat*, hlm. 73-82. Padang: Yayasan Genta Budaya.

Sangaji, Arianto

2003 'Rumput kering di balik anyir darah; Tragedi kemanusiaan Poso'. [Draft buku, Palu, 15 September.]

2002 *Buruk Inco rakyat digusur; Ekonomi politik pertambangan Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan.

2004 'Bara api dan bola panas; Politik identitas dan politik pemekaran di Sulawesi Timur'. Makalah disiapkan untuk KITLV, Modern Indonesia occasional seminar series, Leiden, 4 Agustus.

Santikarma, Degung

2001a 'The power of Balinese culture', dlm: Urs Ramseyer dan I Gusti Raka Panji Tisna (eds), *Bali; Living in two worlds; A critical self-portrait*, hlm. 27-45. Basel: Verlag Schwabe and Co./Museum der Kulturen.

2001b 'The burden of being exotic', *Latitudes* 1:22-26.

Satria Naradha, A. B. G. (ed.)

2004 *Ajeg Bali; Sebuah cita-cita*. Denpasar: Bali Post.

*Satu abad kota Selong*

1998 *Satu abad kota Selong*. Selong, West Nusa Tenggara: East Lombok Regional Government.

Savirani, Amalinda

2004 'Local strongmen in new regional politics in Indonesia'. Tesis MA, International School for Social Sciences and the Humanities, University of Amsterdam.



## Daftar Pustaka

Schefold, Reimar

- 1998 'The domestication of culture; Nation-building and ethnic diversity in Indonesia', *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 154:259-80.

Schiller, Jim

- 1996 *Developing Jepara in New Order Indonesia*. Clayton: Monash Asia Institute. [Monash Papers on Southeast Asia 40.]

- 2001 'Looking for civil society; The 1999 election in Jepara', *RENAI, Jurnal Politik Lokal and Sosial-Humaniora* 11-1:5-18.

Schrauwers, Albert

- 2000 *Colonial reformation' in the highlands of Central Sulawesi, Indonesia, 1892-1995*. Toronto: Toronto University Press.

Schulte Nordholt, Henk

- 1994 'The making of traditional Bali; Colonial ethnography and bureaucratic reproduction', *History and Anthropology* 8:89-127.

- 1996 *The spell of power; A history of Balinese politics 1650-1940*. Leiden: KITLV Press.

- 1999 'The making of traditional Bali; Colonial ethnography and bureaucratic reproduction', dlm: Peter Pels dan Oscar Salemink (eds), *Colonial subjects; Essays on the practical history of anthropology*, hlm. 241-81. Ann Arbor: University of Michigan Press.

- 2000 'Localizing modernity in colonial Bali during the 1930s', *Journal of Southeast Asian Studies* 31:101-14.

- 2001 'Plotting time in Bali; Articulating plurality', dlm: Willem van Schendel dan Henk Schulte Nordholt (eds), *Time matters; Global and local time in Asian societies*, hlm. 57-76. Amsterdam: VU University Press.

- 2002 'A genealogy of violence', dlm: Freck Colombijn dan J. Thomas Lindblad (eds), *Roots of violence in Indonesia; Contemporary violence in historical perspective*, hlm. 33-61. Leiden: KITLV Press.

- 2003 'Renegotiating boundaries; Access, agency and identity in post-Soeharto Indonesia', *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 159:550-89.

Schulte-Nordholt, Henk dan Gusti Asnan (eds)

- 2003 *Indonesia in transition; Work in progress*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

## Daftar Pustaka

Schulte Nordholt, Nico G.

- 1996 'Corruption and legitimacy in Indonesia; An exploration', dlm: Heleen E. Bakker, dan Nico G. Schulte Nordholt (eds), *Corruption and legitimacy*, hlm. 65-93. Amsterdam: SISWO.

Schulze, Kirsten E.

- 2002 'Laskar Jihad and the conflict in Ambon', *The Brown Journal of World Affairs* 9-1:57-96.
- 2004 *The Free Aceh Movement (GAM); Anatomy of a separatist organization*. Washington DC: East-West Center. [Policy Studies 2.]

Scott, James C.

- 1972 *Comparative political corruption*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- 1985 *Weapons of the weak; Everyday forms of peasant resistance*. New Haven/London: Yale University Press.

Sharp, Nonie (bekerja sama dengan Markus Wonggor Kaisiëpo)

- 1994 *The Morning Star in Papua Barat*. North Carlton: Arena Publications.

Shiraishi, Saya

- 1997 *Young heroes; The Indonesian family in politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Sidel, John T.

- 1998 'Macet total; Logistics of circulation and accumulation in the demise of Indonesia's New Order', *Indonesia* 66:159-94.
- 1999 *Capital, coercion, and crime; Bossism in the Philippines*. Stanford: Stanford University Press.

Sihombing, Herman

- 1979 *Mentawai*. Jakarta: Pradnya Paramita.

Siliwoloc, Djoeroemana dan Muana Nanga

- 2003 'Catatan kritis atas draft laporan hasil penelitian Tim Undana tentang pemekaran kabupaten Sumba Barat', *Suara Sumba* 3-6:6-7

Singh, Bilveer

- 2001 *The Indonesian military business complex; Origins, course and future*. Canberra: Strategic and Defence Studies Centre (SDSC), Australian National University. [Working Paper 354.]

Sjahmunir, A.M.

1996 *Kedudukan dan peranan Peraturan Daerah No. 13 tahun 1983 dalam proses pengambilan keputusan pada pemerintahan desa di Sumatera Barat*. Disertasi PhD, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Skinner, George William dan Edward M. Bruner

1959 *Local, ethnic, and national loyalties in village Indonesia; A symposium*. New York: Institute of Pacific Relations. [Yale University, Southeast Asia Studies, Cultural Report Series 8.]

SKP Merauke (Sekretariat Keadilan dan Perdamaian, Merauke)

2004 *Bisnis gaharu dan dampaknya terhadap kehidupan orang Auyu dan Wiyagar di Distrik Assue, Kabupaten Mappi Papua Selatan*. Merauke: Sekretariat Keadilan dan Perdamaian (SKP), Keuskupan Agung Merauke. [Laporan Kegiatan, Seri Sosial Ekonomi 01, [www.hampapua.org/skp/skp06/var-05i.pdf](http://www.hampapua.org/skp/skp06/var-05i.pdf), diakses pada 16-2-2006.]

Slaats, Herman

1999 'Land titling and customary rights; Comparing land registration projects in Thailand and Indonesia', dlm: Toon van Meijl dan Franz von Benda-Beckmann (eds), *Property rights and economic development; Land and natural resources in Southeast Asia and Oceania*, hlm. 88-109. London: Kegan Paul.

Soekarno

2000 *Bebaskan Irian Barat; Kumpulan pidato Presiden Soekarno tentang pembebasan Irian Barat 17 Agustus 1961-17 Agustus 1962*. Yogyakarta: Ragam Media. [Edisi pertama 1962.]

Somers Heidhues, Mary F.

1991 'The company island; A note on the history of Belitung', *Indonesia* 51:1-20.

1992 *Bangka tin and mentok pepper; Chinese settlement on an Indonesian island*. Singapore: ISEAS.

Stasch, Rupert

2001 'Giving up homicide; Korowai experience of witches and police (West Papua)', *Oceania* 72:33-52.

2003 'The forest, the city, and the subdistrict seat; Rural-urban articulations in the politics of sovereignty in West Papua'. Makalah disiapkan untuk pertemuan American Anthropological Association tahunan, Chicago.

## Daftar Pustaka

### Statistik Indonesia

2002 *Statistik Indonesia 2001*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.

### Stoler, Ann Laura

1995 *Race and the education of desire; Foucault's history of sexuality and the colonial order of things*. Durham and London: Duke University Press.

### Stone Sweet, Alec

2002 'Judicialization and the construction of governance', dlm: Martin Shapiro dan Alec Stone Sweet (eds), *On law, politics, and judicialization*, hlm. 55-89. Oxford: Oxford University Press.

### Suasta, Putu

2001 'Between holy waters and highways', dlm: Urs Ramseyer dan I Gusti Raka Panji Tisna (eds), *Bali; Living in two worlds; A critical self-portrait*, hlm. 37-44. Basel: Verlag Schwabe and Co./Museum der Kulturen.

### Suasta, Putu dan Linda H. Connor

1999 'Democratic mobilization and political authoritarianism: Tourism developments on Bali', dlm: Raechelle Rubinstein dan Linda H. Connor (eds), *Staying local in the global village; Bali in the twentieth century*, hlm. 91-122. Honolulu: University of Hawaii Press.

### Sukartha, Nyoman, Ida Bagus Mayun dan I Wayan Rupa

1993 *Peranan mabebasan dalam menyebarkan nilai-nilai budaya masyarakat Bali*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

### Sulaiman, M. Isa

1997 *Sejarah Aceh; Sebuah gugatan terhadap tradisi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

2000 *Aceh merdeka; Ideologi, kepemimpinan dan gerakan*. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar.

### Sulawesi Utara

1991-2003 *Sulawesi Utara dalam angka [1990-2002]*. Manado: Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Utara. [Terbitan tahunan.]

### Sullivan, Laurence

2003 *Challenges to special autonomy in the province of Papua, Republic of Indonesia*. Canberra: State, Society and Governance in Melanesia Project, Research School of Pacific and Asian Studies, The Australian National University. [State, Society and Governance in Melanesia Discussion Paper 2003/6.]

### Sumule, Agus

2003a 'Swimming against the current; The drafting of the special autonomy bill for

Daftar Pustaka

- the Province of Papua and its passage through the National Parliament of Indonesia', *Journal of Pacific History* 38:353-69.
- 2003b (ed.) *Mencari jalan tengah: Otonomi khusus Provinsi Papua*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Sundhaussen, Ulf  
1988 *Politik militer Indonesia 1945-1967; Menuju dwifungsi ABRI*. Jakarta: LP3ES.
- Sutherland, Heather  
1979 *The making of a bureaucratic elite; The colonial transformation of the Javanese priyayi*. Singapore: Heinemann.
- Sutisna, Agus  
2001 *Banten paska provinsi; Mengawal transisi, membangun demokrasi*. Banten: LSPB [Jakarta: Partnership for Governance Reform in Indonesia.]
- Swadling, Pamela  
1996 *Plumes from paradise; Trade cycles in outer Southeast Asia and their impact on New Guinea and nearby islands until 1920*. Boroko: Papua New Guinea National Museum.
- Tambang Timah  
1986 *Tin industry in Indonesia*. Jakarta: Desanti Grafika.
- Tilly, Charles  
2003 *The politics of collective violence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Timmer, Jaap  
1998 'Lost power, concealed knowledge, and the return of the Kingdom among the Imyan of the Bird's Head of Irian Jaya', dlm: Jelle Miedema, Cecilia Odé, Rien A.C. Dam (eds), *Perspectives on the Bird's Head of Irian Jaya, Indonesia: Proceedings of the Conference, Leiden, 13-17 October 1997*, hlm. 79-116. Amsterdam: Rodopi.
- 2000a 'The return of the Kingdom: Agama and the Millennium among the Imyan of Irian Jaya, Indonesia', *Ethnohistory* 47:27-63.
- 2000b *Living with intricate futures; Order and confusion in Imyan Worlds, Irian Jaya, Indonesia*. Disertasi PhD, University of Nijmegen. Nijmegen: Centre for Pacific and Asian Studies, University of Nijmegen.
- 2003 *Narratives of government and church among the Imyan of Papua / Irian Jaya, Indonesia*. Canberra: State, Society and Governance in Melanesia Project, Research School of Pacific and Asian Studies, The Australian National

## Daftar Pustaka

- University. [State, Society and Governance in Melanesia Discussion Paper 2003/5.]
- 2004a 'Melanesia in review; Issues and events, 2003 – West Papua', *The Contemporary Pacific* 17:409-19.
- 2004b 'Government, church, and millenarian critique in the Imyan tradition of the religious (Papua/Irian Jaya, Indonesia)', dlm: Holger Jebens (ed.), *Cargo, cult and culture critique*, hlm. 117-36. Honolulu: University of Hawai'i Press.
- 2005 'Melanesia in review; Issues and events, 2004 – Papua', *The Contemporary Pacific* 16:448-56.
- Akan terbit 'A brief social and political history of Papua (1962-2004)', dlm: Andrew J. Marshall dan Bruce M. Beehler (eds.), *The ecology of Papua*. Hong Kong: Periplus Editions. [The Ecology of Indonesia Series, Volume IX.]
- Tocqueville de, Alexis
- 1961 *De la démocratie en Amérique*. Paris: Éditions Gallimard.
- 1969 *Democracy in America*. Garden City, NY: Anchor Books.
- Törnquist, Olle
- 1990 'Rent capitalism, state, and democracy', dlm: Arief Budiman, (ed.), *State and civil society in Indonesia*, hlm. 29-49. Clayton: Monash Asia Institute. [Monash Papers on Southeast Asia 22.]
- 2000 (ed.) *Political violence; Indonesia and India in comparative perspective*. Oslo: Center for Development and the Environment (SUM), University of Oslo.
- Tremewan, Christopher
- 1994 *The political economy of social control in Singapore*. Oxford: St. Martin Press.
- Tsing, Anna Lowenhaupt
- 2003 'The news in the provinces', dlm: Renato Rosaldo (ed.), *Cultural citizenship in island Southeast Asia; Nation and belonging in the hinterlands*, hlm.192-222. Berkeley, CA: University of California Press.
- Turner, Mark dan Owen Podger dengan Maria Sumarjono dan Wayan K. Tirthayasa
- 2003 *Decentralization in Indonesia; Redesigning the state*. Canberra: Asia Pacific Press. [The Australian National University.]
- Ukiwo, Ukoha
- 2006 'Creation of local government areas and ethnic conflict in Nigeria; The case of Warri, Delta State'. Paper, CRISE Conference on Federalism, Decentralization and Conflict, Department of International Development, Queen Elizabeth

Daftar Pustaka

House, Oxford, 5-7 Oktober.

Ukur, Fridolin

1971 *Tantang-djawab suku Dajak*. Jakarta: BPK Gunung Mulia.

UNDP (United Nations Development Program)

2001 *Good governance for the people involving the people; Partnership for governance reform*. Jakarta: Partnership for Governance Reform Secretariat.

Usman, Syaikhu

2002 'Regional autonomy in Indonesia; Field experiences and emerging challenges'. Working Paper, SMERU Research Institute, Jakarta. [Juni.]

Utama, Edy

1995 (ed.) 'Intelektual Minangkabau mandek?', *Jurnal Kebudayaan Genta Budaya* 1. [Edisi khusus.]

1996a (ed.) 'Budaya lokal versus global', *Jurnal Kebudayaan Genta Budaya* 2. [Edisi khusus.]

1996b (ed.) 'Nagari, demokrasi dan perubahan', *Jurnal Kebudayaan Genta Budaya* 3. [Edisi khusus.]

Utomo, Yogi W.

2000 'Welcome, Bangka-Belitung and Gorontalo!', *Sabili* 8(14):76.

Vakiotis, Michael

1993 *Indonesian politics under Suharto: Order, development and pressure for change*. London [etc]: Routledge. [Revisi 1994.]

Veen, Roel van der

2004 *What went wrong with Africa? A contemporary history*. Amsterdam: KIT Publishers.

Vel, Jacqueline

1994a *The Uma economy; Indigenous economics and development work in Lawonda, Sumba (Eastern Indonesia)*. Disertasi PhD, Wageningen University, Wageningen.

1994b 'Manu Wolu and the birds' nests; The consequences of a deviant way to cope with insecurity', *Focaal* 22/23:35-46.

2001 'Tribal battle in remote island; Crisis and violence in Sumba (Eastern Indonesia)', *Indonesia* 72:141-58.

Akan terbit *Uma Politics; Democracy and contemporary political culture in Sumba*.

## Daftar Pustaka

Velthoen, Esther

- 1997 'Wanderers, robbers and bad folk; The politics of violence, protection and trade in eastern Indonesia 1750-1850', dlm: Anthony Reid (ed.), *The last stand of Asian autonomies; Responses to modernity in the diverse states of Southeast Asia and Korea, 1750-1900*, hlm. 367-88. New York: St. Martin's Press.
- 2004 'Hutan and kota; Contested visions of the nation-state in southern Sulawesi in the 1950s', dlm: Hanneman Samuel dan Henk Schulte Nordholt (eds), *Indonesia in transition; Rethinking civil society, region, and crisis*, hlm. 147-74. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Velthoen, Esther dan Gregory L. Acciaioli

- 1993 'Fluctuating states, mobile populations; Shifting relations of Bajo to local rulers and Bugis traders in colonial eastern Sulawesi'. Makalah, LIPI International Seminar on Bajau Communities, Jakarta, 22-25 Nopember.

Vickers, Adrian

- 2001 'The New Order; Keeping up appearances', dlm: Grayson Lloyd dan Shannon Smith (eds), *Indonesia today; Challenges of history*, hlm. 72-84. Singapore: ISEAS.
- 2002 'Bali Merdeka? Internal migration, tourism and Hindu revivalism', dlm: Minako Sakai (ed), *Beyond Jakarta; Regional autonomy and local society in Indonesia*, hlm. 80-100. Adelaide: Crawford House.

Visser, Leontine

- 1989 'The Kamrau Bay area; Between Mimika and Maluku, a report of a short visit', *Irian, Bulletin of Irian Jaya* 17:65-76.

Vlasblom, Dirk

- 2004 *Papoea; Een geschiedenis*. Amsterdam: Mets and Schilt.

Volkman, Toby Alice

- 1985 *Feasts of honor; Ritual and change in the Toraja highlands*. Urbana: University of Illinois Press.

Volkstelling

- 1936 *Volkstelling 1930 – Census of 1930 in Netherlands India*. Vol.5. Batavia: Landsdrukkerij. [Departement van Economische Zaken, Nederlands Indië.]

Vos, Reinout

- 1993 *Gentle Janus, merchant prince; The VOC and the tin trade diplomacy in the Malay World, 1740-1800*. Leiden: KITLV Press.



Vosmaer, J. Nicholas

1839 'Korte beschrijving van het zuid-oostelijk schiereiland van Celebes', *Verhandelingen van het Bataviaasch Genootschap van Kunsten en Wetenschappen* 17:63-184.

Walsh, Pat dan Betty Rouch

1999 'Updates on West Papua; In the shadow of East Timor, Australia has turned a blind eye to another history of genocide', *Arena Magazine* 43:6-9.

Warren, Carol

1994 *Centre and periphery in Indonesia; Environment, politics and human rights in the regional press (Bali)*. Perth: Asia Research Centre, Murdoch University. [Working Paper 42.]

2004 'Adat-Balinese discourse and practice; Locating citizenship and the commonweal'. [Naskah.]

Warren, James F.

2003 *A tale of two centuries; The globalisation of maritime raiding and piracy in Southeast Asia at the end of the eighteenth and twentieth centuries*. Singapore: Asia Research Institute (ARI), National University of Singapore. [Working Paper Series 2.]

Wee, Vivienne

2002 *Ethno-nationalism in process; Atavism, ethnicity and indigenism in Riau*. Hong Kong: City University of Hong Kong. [Southeast Asia Research Centre Working Paper Series 22.]

Wessel, Ingrid dan Georgia Wimhöfer (eds)

2001 *Violence in Indonesia*. Hamburg: Abera.

Westenenk, L.C.

1918 *De Minangkabausche nagari*. Weltevreden: Visser. [Mededelingen van het Bureau voor de Bestuurszaken der Buitenbezittingen, bewerkt door het Encyclopedisch Bureau.]

Wezeman, Pieter D.

2003 *Conflicts and small arms*. Solna: SIPRI.

White, Nicholas J.

2004 'The beginnings of crony capitalism; Business, politics and economic development in Malaysia, c. 1955-70', *Modern Asian Studies* 38:389-417.

## Daftar Pustaka

Widjojo, Muridan S.

- 1998 'Pemberdayaan masyarakat adat; Infrastruktur kebangkitan Irian Jaya masa depan'. Makalah, seminar Aspirasi Masyarakat Irian Jaya dan Pembangunan Nasional dalam Era Reformasi, Forum Rekonsiliasi Irian Jaya (FORERI), Jayapura, 19-20 Nopember.
- 2003 'Govt needs to change to end Papua violence'. *Jakarta Post* 30-8-2003, Opinion and Editorial.

Widnyani, Nyoman dan I Ketut Widia

- 2002 *Pecalang desa pakraman Bali*. Denpasar: SIC.

Wielenga, D.K.

- 1949 *De zending op Soemba*. 's Gravenhage: Hoenderloo.

Williams, Michael C.

- 1990 *Communism, religion, and revolt in Banten*. Athens, OH: Ohio University Center for International Studies. [Southeast Asia Series 86.]

Williams, Robert

- 1999 'New concepts for old?' *Third World Quarterly* 20:503-13.

Winters, Jeffrey A.

- 1988 'Indonesia; The rise of capital; A review essay', *Indonesia* 45:109-28.
- 1996 *Power in motion; Capital mobility and the Indonesian state*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

World Bank

- 2003 'Decentralizing Indonesia; A regional public expenditure review'. East Asia Poverty Reduction and Economic Management Unit. [Report No. 26191-IND.]

Yinger, J. Milton

- 1985 'Ethnicity', *Annual Review of Sociology* 11:151-80.

Yoshihara Kunio

- 1988 *The rise of ersatz capitalism in South-East Asia*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.

Zakaria, Fathurahman

- 2001 *Gerakan 30 September 1965; Rakyat NTB melawan bahaya merah*. Mataram: Sumurmas.

## Daftar Pustaka

Zen, Kivlan

2004 *Konflik dan integrasi TNI-AD*. Jakarta: Institute for Policy Studies.

Zerner, Charles

2000 'Towards a broader vision of justice and nature conservation', dlm: Charles Zerner (ed.), *People, plants and justice*, hlm. 2-20. New York: Columbia University Press.

## Glosarium

<i>afdeeling</i>	satuan administratif kolonial Belanda
Ajeg Bali	wacana tentang kedudukan budaya Bali di Indonesia
ajeg	kuat, tegak
aji krama	harga yang secara tradisi harus dibayar, seperti mahar perkawinan
arat sabulungan	kepercayaan lokal Mentawai
banjar	satuan desa di Bali dengan urusan sosial, agama, dan politik
<i>beambtenstaat</i>	sebuah negara dengan struktur administratif apolitis, dengan pejabat 'bumi putra' tetapi dengan orang Belanda memegang kendali secara ketat, yang mementingkan administrasi sehat dan tersentralisasi, serta pembangunan yang efisien dan modern.
<i>behaviour</i>	perilaku
<i>black economy</i>	pasar gelap
<i>bottom-up</i>	dari bawah ke atas
<i>briefing</i>	penerangan ringkas
<i>cacique democracy</i>	demokrasi di mana sebuah oligarki yang berdiri kokoh bekerja sama dengan mesin pengatur negara yang sangat sentral
<i>cash</i>	uang tunai
<i>changing continuities</i>	kontinuitas yang berubah-ubah
<i>civic trust</i>	kepercayaan terhadap sesama warga
<i>civil society</i>	masyarakat sipil
<i>commodity train</i>	rantai komoditas

## Glosarium

<i>concern</i>	perhatian
datu	maling ratu pencuri
<i>decision-making</i>	proses pengambilan keputusan
desa	pakraman desa adat Bali
<i>divide and rule</i>	memecah belah untuk menguasai
<i>equal opportunity</i>	kesempatan yang sama
<i>equal opportunity buying</i> ‘	membeli’ kesempatan yang sama
<i>feedback</i>	umpan-balik
<i>fundraising</i>	pengumpulan dana
<i>good governance</i>	pemerintahan yang baik
<i>illegal logging</i>	penebangan kayu yang ilegal
<i>individual alliances</i>	jaringan aliansi antarpribadi
<i>informal economy</i>	ekonomi informal
<i>institutional alliances</i>	aliansi antar-lembaga
<i>kabihu</i>	klan (Sumba)
<i>ketemuq</i>	<i>spirit loss</i> (kehilangan roh)
<i>landschaap</i>	sebuah wilayah di bawah pemerintah kolonial Belanda
<i>Lebensraum</i>	ruang hidup
<i>memoria passionis</i>	ingatan penderitaan
<i>money politics</i>	praktik politik uang
<i>nagari</i>	desa adat Sumatera Barat
<i>nation-building</i>	pembangunan bangsa
<i>onderafdeelingen</i>	sub-unit administratif kolonial Belanda
<i>ontvoogding</i>	pembebasan dari perwalian
pamong praja	bangsawan administratif lokal setelah merdeka
pecalang	polisi adat desa Bali
<i>policy making</i>	penentuan kebijaksanaan
<i>political lobbying</i>	upaya mempengaruhi politik
<i>powerhouse</i> (harfiah)	pembangkit tenaga listrik; ‘negara <i>powerhouse</i> ’ adalah negara yang mampu mendorong pengembangan ekonomi dan sosial dengan kekuatannya sendiri
<i>power-sharing</i>	pembagian kekuasaan
prasasti	tulisan batu

## Glosarium

<i>rent-seeking</i>	upaya mencari keuntungan dari posisi monopoli pemerintah sebagai pemilik kontraktual terhadap sumber-sumber publik
<i>reshuffle</i>	mengubah susunan (kabinet)
<i>resources</i>	sumber-sumber
<i>rule of law</i>	pemerintahan berdasarkan hukum
<i>sasareu</i>	seorang dari luar
<i>shadow state</i>	negara bayangan
<i>short-term political</i>	akumulasi keuntungan ekonomi dan politik jangka pendek and <i>economic benefits</i>
<i>societal actors</i>	aktor-aktor dalam masyarakat
<i>starting points</i>	titik tolak
<i>state actors</i>	penyelenggara negara
<i>state-society relations</i>	hubungan negara-masyarakat
<i>sweeping</i>	penyapuan
<i>tender</i>	lelang
<i>top-down</i>	dari atas ke bawah
<i>trickle-down</i>	menetes ke bawah
<i>trust building</i>	membangun kepercayaan
<i>verzuiling</i>	pilarisasi
<i>zelfbestuurder</i>	penguasa lokal dalam sistem pemerintahan tak langsung pemerintah kolonial

## Singkatan dan Akronim

ABK Fraksi	Fraksi Amanat Bintang Keadilan
ABSSBK	Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah – Adat berdasarkan syarak, syarak berdasarkan Qur'an
AISS	Aku Ingin Sehat Sejahtera
AMAN	Aliansi Masyarakat Adat Nusantara
APDN	Akademi Pemerintahan Dalam Negeri
BAKOR-P3L	Badan Koordinasi Perjuangan Pembentukan Provinsi Luwu
BIDA	Batam Industrial Development Authority
BKPM	Badan Koordinasi Penanaman
BKPPLR	Badan Koordinasi Pembentukan Provinsi Luwu-Raya
BKSAUA	Badan Kerjasama Antar Umat Beragama
BOSOWA	Bone-Soppeng-Wajo
BP3ST	Badan Perjuangan Pemekaran Provinsi Sulawesi
CSO	Civil Society Organization - Organisasi Masyarakat Sipil
DAD	Dewan Adat Dayak
DCSB	Daftar Calon Sementara Baru
DDII	Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia
FPPDP-LR	Front Penuntut Pemekaran Kabupaten dan Provinsi Luwu Raya
FPPPL	Front Perjuangan Pembentukan Provinsi Luwu

## Singkatan dan Akronim

GAM	Gerakan Aceh Merdeka
GMIM	Gereja Masehi Injili di Minahasa
GMKI	Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia
HMI	Himpunan Mahasiswa Islam
HPH	Hak Pengusahaan Hutan
HPHH	Hak Pemungutan Hasil Hutan
ID	Institut Dayakologi
IDRD	Institute of Dayakology Research and Development
IJCC	Irian Jaya Crisis Centre
IKAS	Ikatan Keluarga asal Sumba di Kupang
IPKI	Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia
IPMIL	Ikatan Pelajar Mahasiswa Indonesia Luwu
IPPMEN	Ikatan Pemuda Pelajar Mentawai
KAN	Kerapatan Adat Nagari
KKL	Kerukunan Keluarga Luwu
KMI	Komite Indonesia Merdeka
KN	Kerapatan Nagari
KPPPL	Komite Pusat Pembentukan Provinsi Luwu
KPPB	Komite Pembentukan Provinsi Banten
KPPSI	Komite Persiapan Penegakan Syariat Islam
KUT	Kredit Usaha Tani
LAN	Lembaga Adat Nagari
LKAAM	Lembaga Kerapatan Adat Alam Minangkabau
MABM	Majelis Adat Budaya Melayu
MAD	Majelis Adat Dayak
MPR	Majelis Rakyat Papua
NICA	Netherlands-Indies Civil Administration
OPM	Organisasi Papua Merdeka
Pepera	Penentuan Pendapat Rakyat
PIKI	Persatuan Intelektual Kristen Indonesia
PKK	Program Kesejahteraan Keluarga



## Singkatan dan Akronim

PLG	Pembangunan Lahan Gambut
PPIM	Pusat Pengkajian Islam dan Minangkabau
PPKTU	Panitia Pembentukan Kabupaten Toraja Utara
PPPSBBI	Persatuan Pendekar Persilatan dan Seni Budaya Banten Indonesia
PPPTTRB	Perhimpunan Pengelola dan Pekerja Tambang Timah Rakyat Bangka
PPSDAK	Pembinaan Pengelolaan Sumber Daya Alam Kemasyarakatan
PSDH	Provisi Sumber Daya Hutan
PUIL	Persatuan Ummat Islam Lombok
RFN	Rainforest Foundation Norway
SIPAD	Surat Izin Perdagangan Antar Daerah
STPDN	Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri
WALHI	Wahana Lingkungan Hidup Indonesia
YCM	Yayasan Citra Mandiri

## Tentang Penulis

**Lorraine V. Aragon** adalah seorang antropolog budaya yang mengajar di University of North Carolina, Chapel Hill, NC, USA. Ia melakukan penelitian lapangan di Sulawesi Tengah sejak tahun 1984, dan melakukan penelitian komparatif di daerah-daerah lain di Indonesia dan Asia Tenggara. Perhatian utamanya adalah pada agama, hubungan antara minoritas dan negara, kategori-kategori bahasa, migrasi, konsep-konsep kepemilikan, subsisten hutan, seni visual dan pertunjukan, media massa, dan hak-hak properti intelektual. Ia penulis dari monograf *Fields of the lord: Animism, Christian minorities, and state development in Indonesia* (2000), dan telah menerbitkan sejumlah artikel mengenai konflik Poso.

aragon2@email.unc.edu

**Franz von Benda-Beckmann** adalah salah satu ketua kelompok proyek *Legal pluralism* di Max Planck Institute for Social Anthropology di Halle, Jerman, dan menjabat profesor kehormatan di Universities of Leipzig dan Halle. Ia memperoleh PhD-nya dengan tesis mengenai *Legal pluralism in Malawi* di University of Kiel (1970), dan memperoleh Habilitation dalam antropologi di University of Zürich pada tahun 1979 dengan bukunya *property in social continuity* (1979), yang didasarkan pada penelitian lapangan yang ia lakukan di Sumatera Barat. Ia menjadi salah satu editor dari beberapa buku dan menerbitkan banyak artikel dan bab-bab buku mengenai masalah-masalah hak properti, (in)sekuritas sosial dan pluralisme legal di negara-negara berkembang, dan mengenai teori antropologi hukum. Belum lama ini ia menjadi salah satu editor (bersama K. von Benda-Beckmann dan A. Griffiths) *Mobile people, mobile law: Expanding legal relations in a contrasting world* (2005).

fbenda@eth.mpg.de

**Keebet von Benda-Beckmann** adalah salah satu ketua kelompok proyek *Legal pluralism* di Max Planck Institute for Social Anthropology di Halle, Jerman, dan profesor antropologi hukum di Erasmus University Rotterdam, Belanda, dan profesor kehormatan di University of Leipzig dan Martin Luther University di Halle-Wittenberg. Ia menulis disertasi *The broken stairways to consensus: Village justice and state courts in Minangkabau* (1984) dan ikut menulis *De emancipatie van Molukse vrouwen in Nederland* [Emansipasi wanita-wanita Maluku di Belanda] (1992). Ia pernah melakukan penelitian komparatif yang ekstensif di Sumatera Barat, di Ambon, dan di Belanda mengenai manajemen pertikaian, bentuk-bentuk lokal sekuritas sosial, dan manajemen sumber-sumber alam serta desentralisasi. Dua buku mutakhir di mana ia menjadi salah satu editornya adalah *Coping with insecurity: An underall perspective on social security in the third world* (2000), dan *Mobile people, mobile law; Expanding legal relations in a contracting world* (2005).

kbenda@eth.mpg.de

**Myrna Eindhoven** lulus dalam antropologi budaya dan sosiologi masyarakat-masyarakat non-Barat di Leiden University. Pada tahun 2000 ia mulai menulis disertasi PhD-nya mengenai politik identitas di antara orang-orang pribumi Mentawai di Amsterdam School for Social Science Research. Penelitian itu adalah bagian proyek *Trans-national society, media and citizenship; The capacity of the state to control information and communication; the gulf area and Indonesia* yang dilakukan oleh WOTRO (Wetenschappelijk Onderzoek van de Tropen en Ontwikkelingslanden, atau Yayasan Belanda untuk Pengembangan Penelitian Tropis). Sekarang ini ia tengah berjuang membangun sebuah jaringan regional bagi suku-suku pribumi di Asia Tenggara di Institute of Environmental Sciences di Leiden University.

eindhoven@cml.leidenuniv.nl.

**Erwiza Erman** memperoleh PhD-nya di University of Amsterdam pada tahun 1999 dengan sebuah disertasi yang berjudul *Miners, managers and the state; A socio-political history of the Ombilin coal-mines, West Sumatera, 1892-1996*. Ia adalah seorang peneliti di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) di Jakarta. Ia telah banyak menulis tentang sejarah pertambangan di Indonesia, termasuk sebuah buku mengenai sejarah hubungan tenaga kerja di tambang-tambang timah Belitung

## Tentang Penulis

(*Kesenjangan buruh majikan: Pengusaha, koeli dan penguasa; Industri timah Belitung, 1852-1940*, 1995) dan bab *Labouring communities; Women's roles in the Ombilin coal mines of Sumatra* dalam *Labour in Southeast Asia; Local processes in a globalised world* (2004).

erwizae@yahoo.com

**Andi Faisal Bakti** mendapatkan gelar PhD dari University of Quebec di Montreal pada tahun 1998, dan melakukan penelitian *post*-doktoral dalam bidang komunikasi di McGill University pada tahun 2000. Dia adalah seorang dosen senior Fakultas Dakwah dan Komunikasi, Universitas Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta. Dia telah melaksanakan penelitian yang didanai International Institute for Asian Studies (IIAS) dan Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV, Royal Netherlands Institute of Southeast Asian and Caribbean Studies), keduanya di Leiden, dan di Oxford Centre for Islamic Studies, Inggris. Bidang penelitiannya meliputi komunikasi agama/budaya, masyarakat sipil, *good governance*, otonomi daerah, dan hak asasi manusia. Beberapa tulisan yang terbaru antara lain *good governance* dalam Islam, dalam buku *Islam, negara dan civil society* (Jakarta 2005), *Paramadina and its approach to culture and communication; An engagement in civil society*, dalam *Archipel* (2004), dan *Collective memories of the Qahar movement*, dalam *Beginning to remember* (2005).

abakti@hotmail.com

**Carole Faucher** mengajar studi Asia Tenggara di Mahidol International University College di Thailand. Baru-baru ini dia melakukan penelitian di Tokyo University of Foreign Studies, KITLV di Leiden, dan City University of Hongkong. Dia meraih gelar kesarjanaan dan MA-nya dalam bidang antropologi dari Université de Montreal dan gelar PhD dalam bidang sosiologi dari The National University of Singapore tempat dia mengajar dari tahun 1999 hingga 2003. Dia meneliti Singapura dan Kepulauan Riau di Indonesia sejak tahun 1995 dengan fokus antropologi emosi, etnisitas, memori kolektif, antropologi politik, dan budaya pop. Dia juga seorang ko-editor buku yang diterbitkan tahun 2005, *Regionalism in post-Suharto Indonesia* (dengan Maribeth Erb dan Priyambudi Sulistiyanto)

faucher.carole@hotmail.com

**David Henley** adalah seorang ahli geografi yang meraih gelar PhD dari Australian National University pada tahun 1992. Dia seorang peneliti KITLV sejak tahun 1993, mula-mula sebagai anggota EDEN (Ecology, Demography and Economy in Nusantara), suatu proyek yang menangani sejarah lingkungan di Indonesia. Dalam proyek ini dia menghasilkan dua monograf: *Fertility, food, and fever* (2005) dan sejarah malaria dan pengendalian malaria di Indonesia. Buku-bukunya yang lain antara lain, *Jealousy and justice; The indigenous roots of colonial rule in northern Sulawesi* (2002) dan *Nationalism and regionalism in a colonial context; Minahasa in the Dutch East Indies* (1996). Baru-baru ini dia mengkoordinir proyek KITLV bernama CREDIT (Credit, Risk, and the Economy of Debt: Indonesian Trajectories) tentang hubungan antara kredit dan utang dalam sejarah Asia Tenggara. Bidang risetnya yang lain termasuk dinamika institusional ekspansi kolonial, dan sejarah perbandingan Asia Tenggara dan Afrika yang berhawa tropis.  
henley@kitlv.nl

**Syarif Hidayat** telah menjadi peneliti pada Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan (PEP) di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) di Jakarta sejak tahun 1990. Dia meraih gelar PhD pada tahun 1999 di Flinders University, Adelaide, South Australia, dengan disertasi berjudul *Decentralised politics in a centralised political system; A study of local-state power in West Java and West Sumatera in New Order Indonesia*. Dia mengajar paruh waktu di program S3 di Universitas Trisakti (ekonomi) dan Universitas Nasional (ilmu-ilmu sosial dan politik), keduanya di Jakarta. Tulisan-tulisannya yang menyangkut masalah otonomi daerah yang telah dipublikasikan antara lain *Kegamangan otonomi daerah?* (Jakarta 2004), *decentralisation and regional autonomy in Indonesia* dalam *Decentralisation, democratic governance, and civil society in comparative perspective* (2004), dan *Hidden autonomy; Understanding the nature of Indonesian decentralisation on a day-to-day basis* dalam *Regionalism in post-Suharto Indonesia* (2005).  
hidayat\_syarif@hotmail.com

**M. Isa Sulaiman** lulus jurusan sejarah dari Universitas Syiah Kuala Banda Aceh pada tahun 1977 dan selama hidupnya menjadi dosen di sana. Dia meraih gelar PhD pada tahun 1985 di Écoles des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris

dengan disertasi dalam bahasa Prancis mengenai perjuangan kaum aristokrat dan pemimpin keagamaan di Aceh di zaman penjajahan dan revolusi yaitu tahun-tahun 1942-1951. Disertasi ini, di-*update* dan diperluas, lalu dipublikasikan di Indonesia dalam bentuk buku yang berjudul *Sejarah Aceh; Sebuah gugatan terhadap tradisi* (1997). Setelah Reformasi dia menerbitkan buku mengenai Gerakan Aceh Merdeka (*Aceh merdeka; Ideologi, kepemimpinan, dan gerakan*, 2000). Dia menggabungkan berbagai bidang penelitian yang luas dengan masalah sosial. M. Isa Sulaiman meninggal karena bencana tsunami yang melanda Aceh pada tanggal 26 Desember 2004, tidak lama setelah menyelesaikan kontribusinya bagi edisi ini (lihat *obituary* dalam buku ini).

**Gerry van Klinken** adalah seorang peneliti bagi program penelitian KITLV yang akhirnya jadi buku ini. Bukunya mengenai konflik etnis yang terjadi di luar Jawa pasca-Orde Baru, *Communal violence and democratisation in Indonesia; Small town wars*, siap terbit pula. Setelah memperoleh MSc dalam bidang geofisika (Macquarie University, Sydney, 1978), dia mengajar fisika di beberapa universitas di Malaysia dan Indonesia (1979-1991). Pada tahun 1996 dia beralih ke jurusan Asian Studies dengan disertasi PhD dari Griffith University, Brisbane, yang dipublikasikan dalam bentuk buku dengan judul *Minorities, modernity and the emerging nation; Christians in Indonesia, a biographical approach* (2003). Sejak itu dia mengajar dan melakukan riset di Australia, Indonesia, dan Belanda. Dia mengedit majalah triwulan *Inside Indonesia* sejak tahun 1996 hingga 2002 dan kerap mengomentari Indonesia lewat media massa. Penelitiannya yang terbaru menyangkut masalah hak asasi manusia, etnisitas, transisi pascakekuasaan, dan kenangan historis.  
klinken@kitv.nl.

**John M. MacDougall** memiliki gelar doktor dalam bidang antropologi dari Princeton University. Selama sepuluh tahun terakhir ini dia meneliti berbagai gerakan keagamaan dan milisi di Bali, Lombok, dan Jakarta. Sementara penelitiannya yang terdahulu mengenai Lombok dan Bali terutama difokuskan pada konversi minoritas pedesaan untuk meresmikan agama negara, sejak kejatuhan Suharto pada tahun 1998, minatnya beralih pada cara kejahatan terorganisir dan agama radikal mendesentralisasikan identitas dan keamanan di kalangan rakyat pedesaan yang

## Tentang Penulis

misikin. John telah bekerja pada banyak LSM yang berbeda-beda di Indonesia dan Timor Leste. Baru-baru ini dia mempelajari masalah kejahatan yang terorganisir dan milisi regional untuk International Crisis Group di Jakarta (2002-2004). Sekarang ia tengah meneliti ekonomi politik daripada jaringan-jaringan penyelundup untuk International Organization for Migration di Jakarta.

msukarsa@yahoo.com

**John F. McCarthy** mempelajari sains lingkungan, sosiologi dan antropologi di University of Melbourne dan Monash University. Ia penulis *The fourth circle: A political ecology of Sumatra's rainforest frontier* (2006). Ia pernah melaksanakan berbagai tugas dengan beberapa LSM di Australia dan Indonesia. Ia pernah berpartisipasi dalam dua proyek Centre for International Forestry Research (CIFOR) mengenai desentralisasi dan kebijaksanaan kehutanan di Indonesia. Sekarang ini dan dengan bekerja sama dengan *fellowship* dari Van Vollenhoven Institute di Leiden University selama 2001-2003, ia melakukan penelitian lapangan yang mendalam di Kalimantan Tengah. John McCarthy mengajar di Asia Pacific School of Economics and Governance di Australian National University di Canberra, dan sebelum itu menjadi *research fellow* di Asia Research Centre, Murdoch University, Australia.

mccarthy\_john@yahoo.com.au

**Dik Roth** adalah seorang antropolog sosial di Law and Governance Group of Wageningen University di Belanda. Ia antara lain mengajar dimensi-dimensi sosio-legal dari pembangunan dan manajemen sumber-sumber alam. Ia memperoleh PhD-nya dari Wageningen University. Ia pernah menjadi penasihat mengenai reformasi tanah dan pemukiman kembali petani di Luwu, Sulawesi Selatan, dan pernah melakukan penelitian yang mendalam di daerah yang sama mengenai migrasi dan transmigrasi, reformasi tanah, pembangunan irigasi, dan manajemen irigasi lokal. Karyanya yang terbaru mengenai Indonesia difokuskan pada desentralisasi dan politik provinsi di Sulawesi Selatan. Ia juga tengah meneliti kebijaksanaan-kebijaksanaan perlindungan sungai di Belanda. Karyanya yang terbaru (yang diedit bersama Rutgerd Boelens dan Margreet Zwarteveen) adalah *Liquid relations; Contested water rights and legal complexity* (2005).

dik.roth@wur.nl

## Tentang Penulis

**Arianto Sangaji** adalah direktur Yayasan Tanah Merdeka, sebuah LSM di Palu yang terlibat dalam advokasi mengenai hak-hak tanah di Sulawesi Tengah. Ia sering menjadi komentator di media massa Indonesia mengenai masalah-masalah sosial di Sulawesi Tengah. Penerbitan-penerbitannya termasuk *Masyarakat dan Taman Nasional Lore Lindu* (2004) dan *Buruk INCO, rakyat digusur; Ekonomi politik pertambangan Indonesia* (2002).

antosangadji@yahoo.com

**Jim Schiller** mengajar di Flinders University di Adelaide, South Australia. Ia merampungkan PhD-nya pada tahun 1986 di Monash University dengan sebuah disertasi yang diterbitkan dengan judul *Developing Jepara in New Order Indonesia* (1996). Penelitian-penelitian dan minat konsultasinya yang terutama terfokus pada Indonesia meliputi politik lokal, pendalaman demokrasi, tata pemerintahan lokal, partisipasi dan akuntabilitas, desentralisasi, hubungan masyarakat sipil dengan negara, partai politik dan sistem pemilihan umum, politik sumber-sumber lokal, Islam dan masyarakat sipil, dan pengkajian Jepara. Penerbitan-penerbitannya yang terbaru antara lain: *Jalan terjalnya reformasi politik lokal* (2003); *What is in an election? A local perspective on Indonesia's 2004 representative elections* (Biennial Conference Asian Studies Association of Australia (ASAA), Juli 2004); *Looking for civil society; The 1999 election in Jepara*, *RENAI, Jurnal Politik Lokal* (2002) dan *Indonesia; Living with uncertainty, policy, society and organisation* (1999).

jim.schiller@flinders.edu.au

**Maria J.C. Schouten** mendapatkan PhD-nya dalam sains sosio-budaya di Free University di Amsterdam dan sekarang ini menjadi associate professor di Department of Sociology, Universidade da Beira Interior di Covilhã (Portugal). Sudah 25 tahun ia meneliti Minahasa, Sulawesi Utara, meskipun secara terputus-putus, dengan fokus pada perubahan sosial di tingkat lokal. Penelitian yang tengah ia lakukan sekarang terutama tentang *gender* dan masalah-masalah kesehatan, maupun tentang minoritas agama, dalam konteks Eropa dan Asia Tenggara. Penerbitan-penerbitannya antara lain *Leadership and social mobility in a Southeast Asian society; Minahasa, 1677-1983* (1998); pendahuluan untuk buku *A Asia do Sudeste; Historia cultura e desenvolvimento* (Lisboa, 1998), di mana ia juga menjadi editornya,



dan *Antropologia e colonialismo em Timor português*, dalam *Lusotopie; Timor, les défis de l'indépendance* (Paris, 2001).

schouten@sapo.pt

**Henk Schulte Nordholt** memimpin departemen penelitian KITLV, dan mengkoordinasikan program penelitian KITLV yang membuahkan buku ini. Ia mendapatkan PhD-nya dalam sains sosial dari Free University di Amsterdam dengan sebuah disertasi yang diterbitkan sebagai *The spell of power; A history of Balinese politics: 1650-1940* (1996). Ia mengajar antropologi dan sejarah Asia di University of Amsterdam dari tahun 1985 sampai 2004. Bidang penelitian utama Schulte Nordholt meliputi sejarah Bali, kekerasan politik, antropologi penjajahan, dan politik kontemporer di Indonesia. Sejak tahun 2001 sampai 2004 ia mengkoordinasikan program penelitian Indonesia-Belanda *Indonesia in Transition* yang disponsori oleh KNAW. Ia telah menerbitkan 70 artikel (banyak di antaranya tersedia melalui [www.creamofscience.org](http://www.creamofscience.org)) dan 15 buku dan menjadi tamu reguler dalam program-program radio dan televisi Belanda mengenai situasi politik Indonesia. Buku-bukunya antara lain *Kriminalitas, identitas dan modernitas dalam sejarah Indonesia* (2002), dan volume-volume yang diedit *Outward appearances; Dressing state and society in Indonesia* (1997) dan *Time matters; Global and local time in Asian histories* (bersama Willem van Schendel, 2001).

schultenordholt@kitlv.nl

**Taufiq Tanasaldy** adalah seorang calon PhD di Department of Political and Social Change, RSPAS, Australian National University. Ia juga seorang *research officer* di School of Humanities and Social Sciences, University of New South Wales di Australian Defence Force Academy. Sebelumnya ia mengajar di Jurusan Hubungan Internasional di Universitas Indonesia. Taufiq lulus dari Universitas Indonesia di Jakarta pada tahun 1995 dan Graduate School of International Studies, Korea University di Seoul pada tahun 1997. Ia memperoleh sertifikat-sertifikat kelancaran bahasa dari Beijing Language and Cultural University dan Korea University. Pada tahun 2004 Taufiq melakukan penelitian selama sembilan bulan di Kalimantan Barat untuk tesis doktoralnya, yang akan diberi judul *Ethnic politics in Indonesia; The case of Dayak politics in West Kalimantan*. Artikel-artikel terbaru

## Tentang Penulis

Taufiq muncul di *Korea Journal of International Studies* dan *Global; Journal of International Studies*.

taufiq.tanasaldy@anu.edu.au

**Jaap Timmer** adalah seorang *Research Fellow* di Centre for Pacific and Asian Studies di Radboud University Nijmegen, Belanda. Sampai belum lama ini ia adalah *research fellow* di State, Society and Governance in Melanesia Project di Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University. Ia mempunyai perhatian regional yang luas mengenai Asia Tenggara dan Pasifik Baratdaya, khususnya mengenai Papua, Maluku, dan Kepulauan Solomon. Ia pernah bertindak sebagai konsultan untuk LSM-LSM internasional dan lembaga-lembaga pemerintah mengenai program-program untuk resolusi konflik, otonomi khusus, dan pembangunan. Jaap Timmer adalah penulis *Living with intricate futures; Order and confusion in Imyan worlds, Irian Jaya, Indonesia* (2000).

jaap.timmer@chello.nl

**Alex John Ulaen** adalah seorang antropolog dan sejarawan yang mempunyai spesialisasi dalam Sulawesi Utara. Lahir di Talaud, ia tinggal di Manado di mana ia mengajar di Universitas Sam Ratulangi. Ia pernah belajar di Prancis, Jerman, dan Jepang. Penerbitan-penerbitannya antara lain *Nusa Utara; Dari lintasan niaga ke daerah perbatasan* (2003), sebuah pengkajian tentang sejarah dan suku-suku kepulauan Sangir dan Talaud, antara Sulawesi dan Filipina.

aj\_ulaen@yahoo.com

**Jacqueline A.C. Vel** bekerja di Van Vollenhoven Institute di Leiden, dan sebelum itu adalah *assistant professor* dalam pengkajian Asia di Department of Sociology and Cultural Anthropology, University of Amsterdam. Ia juga seorang *affiliated research fellow* International Institute for Asian Studies (Leiden/Amsterdam). Ia pernah bekerja sebagai pekerja dan peneliti pembangunan mengenai Pulau Sumba di Indonesia timur dari tahun 1984 sampai 1990. Ia mendapatkan PhD-nya dari Wageningen University pada tahun 1994 dengan sebuah disertasi yang berjudul: *The Uma-economy; Indigenous economics and development work in Lawonda, Sumba (Eastern Indonesia)*. Penelitian yang sekarang tengah ia lakukan, yang berjudul *Uma politics*;

## Tentang Penulis

*Democracy and local political culture on Sumba (Indonesia)*, adalah tentang orang-orang Sumba yang tinggal di luar Sumba. Penelitian itu menyangkut penciptaan identitas politik, keahaman nasional dan lokal, dan kinerja dalam sebuah demokrasi yang tidak liberal. Penerbitannya yang terbaru adalah *Pilkada in East Sumba; An old rivalry in a new democratic setting, Indonesia* (2005).

[j.a.c.vel@law.leidenuniv.nl](mailto:j.a.c.vel@law.leidenuniv.nl)

# Indeks

- Abbas, Nasir 350  
Abdul Madjid, Tuan Guru Haji Zainuddin  
379-380, 390  
Abdullah, H. Ismeth 579  
Abdullah, Taufik 559  
Abdulsalam, Tammar 473  
Abik, Piet Herman 485  
Abubakar, Azwar 311  
Aceh Barat 312, 314  
Aceh Besar 311- 313, 315, 316  
Aceh Selatan 310, 336  
Aceh Tengah 310, 336  
Aceh Tenggara 310  
Aceh Timur 312, 313, 314, 316  
Aceh Utara 312, 313, 317  
Aceh 315, 319, 322  
*Act of Free Choice* 603  
Aditjondro, George Junus 50, 65, 67, 423  
*Afdeeling* 124, 125, 169  
Afifuddin, KH 444  
Afrika 16, 58, 620  
Agam 556  
Ahmad, Farihin Ibnu 347  
Air Anyut 259  
Air Gegas 247  
Ajeg Bali 505, 506, 507, 535  
aji gama 385  
aji krama 377, 385, 678  
Akademi Pemerintahan Dalam Negeri 467,  
495  
Akhirudin 330  
aktor di belakang layar 272  
Al' Rasyid, Harun 388, 399  
Alaydrus, Hasan 274  
Al-Chaidar 45  
Alfian, T.H. Ibrahim 43  
Al-Fabib Sayyid Idrus ibn Salim al-Juffrie  
72  
Ali, Fachry 43  
Aliansi Masyarakat Adat Nusantara 486  
alim ulama 554  
Alwi, Thobrani 233  
Amal, Ichlasul 31  
amberi 612  
Ambon 59, 75, 307, 339, 349, 352, 360,  
363, 397, 407, 417, 422, 424, 524, 426,  
428, 482  
Amerika Latin 16  
Amlapura 528  
*amoral familism* 441  
Ampana 350  
Anajiaka 142  
Anak Sudirman 527  
Anakalang 130, 142, 144, 150-151  
Anderson, Benedict 5  
Andjioe, Mickael 479  
Anggaibak, Andreas 615  
Anjani 391, 405  
anti-Islam 512  
Anwar, Baharuddin 392  
arat sabulungan 92, 678  
Asian Development Bank 97  
aspirasi rakyat 136, 172, 177, 178  
Astawa, D.K 530, 531  
Atururi, Abraham 613  
Ayamaru 612-616  
Ayub, Benedictus 479, 480  
Aztarmizi 103, 110

## Indeks

- Bachtiar, Dai 350, 362, 528  
Bada 60  
Badan Koordinasi Penanaman 231  
Badan Koordinasi Perjuangan  
Pembentukan Provinsi L 173  
Badung 519, 521, 527, 537  
Bagiada Putu, 531  
Bahar, S 559  
bahasa Tac 158  
Bailey, Frederick 107  
Baimla 601  
Bakar, Badril 101  
BAKOR-P3L 174  
Bakrial 103, 110  
Bali Merdeka 512  
Bali 40, 495, 505, 506 - 510, 512- 521, 525,  
526, 528, 529  
Bali, orang 506, 511, 514, 522  
Banda Aceh 42, 43, 45, 46, 310, 320, 325,  
333  
Banda Neira 600  
Bandung 334, 467, 495, 562, 614  
Banfield, E. C 441  
Banggai 51, 80, 346, 371  
Bangka Belitung 227-228, 231-232, 243,  
249, 251, 259, 261  
Bangka Induk 245  
Bangka 115, 225, 226, 228-230, 231-234,  
236,  
Bangkok 542  
bangsawan bertanah 132, 133, 307  
bangsawan lokal 132, 133  
banjar 520, 541, 678  
Banjar, I Gusti Made 395-396, 399  
Banjarماسin 189, 199, 207, 208  
Banka Tin Winning 228  
Banten 33, 35, 267-278, 281-315  
Barclang 586  
Barito Selatan 190  
Barito Utara 216  
Barito, Sungai 189-190, 197, 207, 217  
Batak 53, 471  
*Batam Industrial Development Authority* 579  
Batam 578-580, 582-583, 586-588  
Batamindo 582  
Batavia 226, 307, 591,  
Batugencu 545  
Batui 571  
Batumerah 352  
Bayart, Jean-François 620  
*beumbtenstaat* 678  
Beanal, Tom 602  
Belanda 13-14, 30, 43, 545-546  
Belinyu 237  
Belitung Timur 232  
Belopa 163  
Benda, Harry 4  
Benda-Beckmann, Franz von 89  
Benda-Beckmann, Kcebet von 89  
Bengkayang 472, 477-478  
beras miskin 73  
Beratha, I Dewa Made 511, 513, 519, 535,  
537-540  
Berkeley 541  
Berlin Tembok 8, 12  
Besakih 516, 540  
Kalimantan Barat 461-463, 465-470, 472  
Kalimantan Tengah 464  
Kalimantan Timur 349  
Kalimantan 354, 378, 428, 471  
Besoa 60  
Beteleme 348, 350, 353, 362, 364, 370  
Beureuh, Daud 'I'gk 307  
Biak 597, 600, 611-613, 616  
biaya kampanye 153  
biaya-biaya transaksi 68  
Bihar 280  
Bintan 578, 580-583, 586-587, 589,  
Bintang, Rusli 318  
Bintuni, Teluk 615-617, 619  
Bitung 350 410, 421  
*black economy* 242, 243, 678  
Blang Bintang, Bandara 321  
Blinyuu 258  
*bodyguard* 136, 141  
Bogor 359  
Bolaang Mongondow 423, 426-427  
Bon Jeruk 383  
boncka politik 103  
Bongor 399-400

## Indeks

- Boroma, Suhendro 428, 431  
BOSOWA 173  
Bottodongga 496  
Bowen, John 138  
Brisbane 541  
Brown, David 134, 304-306, 329, 332  
Budiman, Usman 320-322, 324, 332, 334  
Bugis 376, 462-463, 494, 500, 578, 580, 588,  
591, 598, 611  
Bujak 388-390, 393-394, 404  
Bukit Kasih 427  
Bukittinggi 111, 556  
Buleleng 529-533, 538  
Bunaken 406  
bundo kandung 555  
Bungku Selatan 367  
Bungku 55, 57, 60, 64, 69, 71-72, 75, 77-79,  
83  
Buntok 211  
Bustaman, Hasbi 329  
Buton 255  
Buyung Katedo 73  
*cacique democracy* 492  
Candra, I Wayan 514  
Carneiro, Robert 418  
cerdik pandai 554  
Chaeruddin, Mamas 282, 283-285  
Chatterjee, Partha 39  
Chosiyah, Ratu Atut 269, 276, 282, 284,  
285, 287-289  
Chudoni, Mudjahid 233  
Cilegon 245, 271, 276  
*civic trust* 436, 437, 438, 439, 678  
*civil society* 686  
Ciwandan 245  
Cohen, Margot 153  
Conservation International 97  
Couvreur, A 126  
Creese, Helen 534  
Crouch, Harold 5, 306  
Daftar Calon Sementara Baru 275  
Damanik, Ladjiman 237  
Damiri, Adam (Jenderal) 388  
Dana Alokasi Umum 105, 122, 519  
Dangin, Wayan 530-531  
Dark Side of Democracy, The 55  
Dasuki 239  
Datu Maling 384, 679  
Datuk Maling 389  
Daud, Marwah 496  
Daud, Sofyan 329  
Deikme, Yohanes 616  
Demak 444  
Denpasar 509, 512-513, 519, 525-534, 540  
desa pakraman 520, 521  
Desak Datu Sasak 581  
desentralisasi salah kaprah 608  
Dewan Adat Dayak 485  
Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia 73  
Djajanti 204  
Djaman, Donatus 479-480  
Djaoeng, G.P. 359  
Djasit, Saleh 579  
Djima, Umbu 130, 149  
Djoeroemana, Siliwoloe 149  
Djopari, John 606  
Djuwaeli, H. Irsyad 271  
Dongos 446, 448-449, 453, 455  
dua dunia 271  
Duniaji, I Nyoman S. 530- 531  
Dwikarna, Agus 181, 349  
Edison Saleleubaja 102  
Effendi, Chairil 481  
Eindhoven, Myrna 27  
Eisenstadt, S.N. 34  
Elang Merah 402  
Eluay, Theys Hiyo 604  
Emmerson, Don 226  
Enrekang 162, 175-176  
*entry-level jobs* 52  
*equal opportunity buying* 52  
Erman, Erwiza 34-35  
Ernawati, Syofyan 240  
Eropa 611

## Indeks

- Eropa, orang 60, 129, 409, 424, 463  
Faisal, Yusuf 239  
Fak-fak 611  
Farza, Kamal J. 330  
Faucher, Carole 41  
federasi Negara Indonesia Timur 126  
Fisabilillah, Raja Haji 591  
Flores 119, 128, 144,  
Ford Foundation 21, 43, 561, 567  
Ford, Michele 53  
Forth, Gregory 591  
Forum Komunikasi Pembangunan Desa  
142  
Fraenkel, Jon 620  
fragmentasi administratif 154  
Freeport Indonesia, PT 616  
Friedrich Naumann Stiftung 567  
Front Perjuangan Pembentukan Provinsi  
Luwu 171  
*fundraising* 679
- Gaharu, Sjamaun 43  
Galang 586  
Galungan 513  
Gawah Sukaroh 392  
Gawai Dayak 488  
Geertz, Clifford 4, 6, 26, 31, 62, 428, 443  
Gerakan Aceh Merdeka 688  
Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia  
140, 682  
Gereformeerde Zendingsbond 158, 164  
Gereja Masehi Injili Minahasa 410  
gereja misionaris 94  
Gerungan, Ms 600  
*gette* 102  
Ghafur, Abdul 314  
Gianyar 519, 526  
Gilirang 375, 499  
Giusnaga, Remmy 398  
Goa 159  
Goh, Taro 123  
Golez, Roilo 350  
Golongan Karya 103  
Goreti, Maria 485  
Gorontalo 60, 62-66, 270, 422-423, 426  
Gorontalo, Provinsi 162  
GTZ 561, 566  
Guinea Baru Nederland 608  
Gunung Mas 202  
Gunung, Ida Pedanda Made 517  
Gus Dur lihat Wahid, Abdurrahman
- Habermas, Jürgen 211  
Habibie, B.J. 16, 388, 422, 495-496, 503,  
598, 603-604  
Hadiz, Vedi 337, 461  
Haeruman, Herman 285, 287  
Hak Pemungutan Hasil Hutan 200, 215  
Hak Pengusahaan Hutan 200  
hak-hak tanah ulayat 196  
Halmahera 426  
Hamdan, Iwan Kusuma 276  
Hamid, Farhan 330  
Hamid, Human 330  
Hapan, Wempi (Lekol CPM) 345  
Harahap, Syamsurizal (Letkol) 344, 351  
Harmoko 66  
Harriss-White, Barbara 199, 244  
Hasan, Andi 178-180  
Hasrifendi 559  
Hatta, Muhammad 600  
Hendropriyono, Letnan Jenderal  
(Purnawirawan) 615  
Henley, David 30, 38  
Herita, Tahir 479  
Hibou, Beatrice 632  
Hidayat, Syarif 33-35, 73, 265, 315  
Himpunan Mahasiswa Islam 495  
Hiyo, Theys Eluay 603  
Hong Kong 62, 583, 586  
Hood, Huzrin 579-580, 586, 589  
Hotel Borobudur 528  
Hotel Hilton 322  
Howe, Leo 534, 515  
Hudang, Habil 130  
Hulondalo 426  
Husin, Iskandar 313  
Husni, Tan 465

## Indeks

- Iban 471  
Ibilona, Uumbu Sulung 130  
Ibo, John 614  
Ibu Lima Puluh Persen 68  
Ibu Tien Persen 68  
Idi 313  
Idris, M. Suminta 283  
Ijie, Jimmy 607, 613  
Ikatan Keluarga Asal Sumba di Kupang 141  
Ikatan Pelajar Mahasiswa Indonesia Luwu 167  
Ikatan Pemuda Pelajar Mentawai 96  
*illegal logging* 78 120, 200, 209, 216, 679  
Imyan 600-601  
Indey, Marthen 600,  
India 199, 244, 278-280, 515, 536  
Indra, Hilman 285  
Institut Dayakologi 485  
International Crisis Group 607  
investasi politik dan ekonomi 303  
IPPMEN 91  
Iramasuka 496  
Irfan, Ali 442, 450-452, 454  
Irian Jaya Crisis Centre 607  
Ishak, Thantawi 320, 323-324  
Ishak, Zainal Abidin (Brigjen Polisi) 357, 364-365  
Islamisasi 95  
Isman, Zainuddin 481-482  
Isnaeni, Amirul (Mayjen) 256-257  
Israel 449, 454  
Istana Raja Luwu 169  
  
Jalan Cendana 493  
Jalur Jati 493-494, 498-499  
Jamal, Hakamudin 277  
Jamaluddin, Muslim 290  
Janapria 388  
Jaringan Kerja Kasih 427  
Jawa Barat 245, 467, 270-271, 274, 467  
Jawara-Pengusaha 273  
Jayanto, Bobby (Bu Hui) 588  
Jayapura 597, 613-615  
  
Jembrana 519, 529-532, 538  
Jemma, Andi 165-166, 168-169, 173  
Jepara 38, 410, 432-460  
Jeroaru 379, 390-394  
Johan, T (Mayjen) 309-310, 313-316  
Jubaedi, Ali 452-453  
Junedding, Burhaman 181  
  
kabihu 129, 143, 679  
Kadir, L.H. 464, 473-475  
Kahn, Joel 485  
Kalep, Amaq 402  
Kalis, Iman 475-476  
Kalla, Jusuf 74-75, 185, 193, 373, 496,  
Kamarullah, Abdillah 473-474  
Kambera 127, 143  
Kapis Hulu 466, 474-475, 479-480  
Kapita, Oemboe Hina 123-124, 128  
Kapuas 466  
Karangasem 519, 521, 527-529  
Karim, Karman 343  
Karimun 578-580, 587  
Karo 55  
Karsoem, Abdul Hadi 473  
Karsyah, Lindo 559  
kasepekan 510  
Kasim, Kamrul 178  
Kasus Sumba Tengah 132  
Katikutana 142  
Katolikisme 92, 424  
Kawangkoan 527  
Kawua 343, 345  
Kedung 446  
Kelakan, Alit 538  
Kelapa 250  
kendang beliq 402  
Kendari 76  
Kepala Burung 597, 600, 610-612, 614  
Kepulauan Pagai 92, 102  
Kerapatan Adat Nagari 546, 564  
Kerukunan Keluarga Bungku 72  
Kerukunan Keluarga Luwu 167  
Kesiman 392, 510  
Ketapang 468, 480, 487



## Indeks

- ketemuq* 385, 679  
keterlibatan akar rumput 138  
Kilangin, Yopie 616  
Kipp, Rita Smith 32, 55  
Kirana Jaya, Wihana 16  
Klungkung 514  
Kolonedale 79  
Komite Indonesia Merdeka 600  
Komite Sumba Jaya 136  
konflik di Papua 608  
konflik Perampauan-Amphibi 399  
Kongres Rakyat 135, 137, 138, 139  
Kortanius 98, 109  
Kuala Lumpur 320-321, 542  
Kubu 478  
Kudus 442  
Kuipers, Joel 137-138  
Kupang 140-142, 148-149, 151  
Kupon, St. 475  
Kuta 522, 527
- Labuhan Haji 42  
Laden, Osama bin 358  
Laikaruda 116, 147  
Lampung 8, 538  
Landak 466, 472, 477-478, 480, 482, 489  
Langgar, Thimoteus 131, 149  
Langsa 310  
Laskar Jihad 73, 345, 358, 360, 412, 424  
Laskar Jundullah 181-182, 349  
Laskar Mujahidin 358  
Latief, H. Ch. N. Dt. Bandaro 559  
Lauli, orang 135  
Laura 128  
Lauwa 496  
Lawi, Dharmono K. 275, 291  
Lawonda 123, 130, 140  
Lawonda, orang 123  
Lawrence, Peter 618  
Layang, Yacobus 474-475, 483  
Lebak 271  
*Lebensraum* 165  
Legian 507, 511, 528, 535  
*Legium Christum* 413  
Leiden 46  
Lembaga Adat Nagari 546  
Lembo 348  
Lewa Kambera, Raja 124  
Lhokseumawe 310  
Liat, Sungai 245, 251, 253, 258-260  
Liddle, R. William 31  
Lic, Hendrie 240  
Lingga 579, 581, 587  
Lingsar 395  
Locke, John 409  
Lombard, Denys 43  
Lombok Barat 376, 379, 383, 386, 396, 399-401  
Lombok Tengah 383, 386, 390, 393,  
Lombok Timur 390-391, 393-395, 397,  
399, 400-402, 405  
Lombok Utara 376, 379, 383, 399  
Lombok 37, 376-392, 394, 396-398, 400-405  
Lukman, Alexander 103  
Lumintang, Johnny Letjen 361  
Lutat 164-165, 168-170, 184  
Luwu Raya 163-164, 166-177, 184, 186  
Luwu Timur, Kabupaten 163, 178-179  
Luwu Utara, Kabupaten 163, 167-168, 170,  
175-176, 178-179, 185  
Luwu 28, 164-174  
Luwu, Kerajaan 159, 164, 166-168, 170,  
174, 184-185  
Luwuk 76, 81, 346, 353  
Luwu-Tana Toraja 162-164, 170, 177 lihat  
juga Lutat  
Lyong, Ignatius 484
- Ma'ruf, Farid (Kapten) 357  
MacDougall, John 37  
MacIntyre, Andrew 7  
Madsupi, Ace Suhaedi 285, 287, 290  
Madura 462  
Magenda, Burhan 118, 131-133, 491  
Mahmud, Syamsuddin 310, 314  
Maileppet 100  
*mainstream* 93

## Indeks

- Majelis Adat Budaya Melayu 487  
Majelis Adat Dayak 475, 479  
Majelis Rakyat Papua 605  
Majelis Ulama Indonesia 73  
Majene 162  
Makale 159  
Makassar 43, 60, 64, 71, 154, 156, 158-160,  
166-171, 173, 180-183, 187, 363, 369,  
397, 501, 598  
Malaysia 39, 41, 62, 240, 247, 251, 309, 349,  
371, 382-383, 463, 468, 577-579, 582-  
584, 587-588, 591, 594  
Mali, H. Lutfi 402  
Maliwuko 361  
Malo, Manasse 139-141, 143, 146, 151-153  
Maluku Tengah 373  
Maluku Utara 59, 270, 407, 425  
Maluku 32, 59, 360, 363, 396-398, 407, 424,  
428-429, 496, 600, 609-612  
Mamdani, Mahmood 29, 620  
Mamuju 162  
Manado 38, 71, 139, 320, 345, 363, 406-  
408, 410, 412-413, 415-416, 419, 421,  
422, 424-427, 430  
Manan, Imran 563  
Manasse Malo 140, 143  
Mandor 478  
Mangu Tana 133  
Manokwari 597, 607, 611, 614  
Manoppo, Bram 335  
Mansyur, TGH 400  
Mantiri, Sonny 360  
Manyak, T. Bakhrum 328  
Mapane 396  
Maramba 124, 129, 130, 133  
Marapu 123, 128  
Marisi, Umbu Tipuk 130  
Markam, Syaukani 312  
masyarakat terasing 93  
Mataram 382, 385, 395-397, 401, 404  
Mauwere 144  
McCarthy, John 33  
McCoy, Alfred W. 440  
McVey, Ruth 5  
Mecer, A.R. 473, 485, 487  
Medan 316, 319, 323-325, 562  
Melanesia 609  
melasti 510  
Memboro 128, 148  
*memoria passionis* 595, 599, 603  
Mempawah Hulu 478  
Mempawah 463  
Mentawai, Kepulauan 87-88, 90-94, 96-104,  
108, 114-115, 547  
Mentok 250, 252-253  
Merak 248  
merariq 384  
Merauke 610, 612  
Meulaboh 42  
Mimika 606, 610, 612  
Minahasa 60, 64, 69, 406-430  
Minangkabau 88, 89, 92-96, 101, 543-545,  
547-549, 550, 551, 553, 558-564, 570-  
576  
Minggik, I Made Utama 527  
*money politics* 111-115, 531, 679  
Monim, Herman 606  
Mori 60, 64, 78, 83  
Muara Siberut 105  
Muchfi, Ayip 277  
Muchsini, Mufrodi 275  
Mukhtar, Mukhlis 329-330  
Muluk, Abdul 45  
Munandar, Djoko 269, 276-277, 282, 285-  
287, 291  
Murod, Johan 233  
Musim Semi Papua 598  
Mutti, Luthfi A. 178  
Muzakkar, Kahar 182, 159  
  
Nadha, Ketut 534, 563  
*nagari* 544, 545  
Naim, Mochtar 549  
Nanga, Muana 149  
Napu 60  
Naradha, Satria 536-539  
Nasir, Bueti 299  
Nasution, Hamdan (Kol.) 343

## Indeks

- Nathan, M. 155  
Natuna 581, 587  
Navis, A.A. 560  
Needham, Rodney 123  
Negara Bayangan 225, 242, 244  
negara pedalaman 132  
neo-patrimonialisme 306, 332  
New Guinea Council 603  
Nias 91  
niskala 522  
*non-market corruption* 54  
Norwegia 490  
Nuarto, I Nyoman 511  
Numberi, Freddy 606, 614  
Numfor 609  
Nunukan 349  
Nursih, Amaq 383  
Nusa Tenggara Barat 128, 315, 380, 382,  
398  
Nusa Tenggara Timur (NTT) 119, 120,  
128, 140, 146
- Odang, Oesman Sapta 481  
Oeray, Oevaang 464-465  
OFM 608  
Oka, Ida Bagus 509-513  
*onderafdeelingen* 124, 679  
orang Imyan 601  
orang Lawonda 123  
orang Loli 123  
Organisasi Papua Merdeka 597  
organisasi penyebaran injil 103  
Oseania 620  
Osfindinar 249  
Otonomi khusus 599, 605
- Padang Luar 556  
Padang Panjang 556  
Padang 28, 65, 87, 92, 94-96, 98, 100, 543,  
549, 562  
Padanggalak 510  
Padang-Pariaman (Kabupaten) 87-89, 91-  
92, 96, 100-101  
Padma, I Gusti Made 495  
Paga Alam 564  
Pagai Selatan 91  
Pagai Utara 91, 103  
paket aliansi segitiga 67  
pakraman 521  
Palangkaraya 202, 210  
Palembang 231-232  
Palopo 163, 166-167, 169, 171-172, 174,  
179, 181, 183-185, 501  
Palu 52, 70-73, 75-76, 79, 83, 348, 350-354,  
356, 361, 369, 425  
Pamona, suku 63  
Pamona Selatan 348, 370  
Pamona Utara 348, 368  
pamong praja 491  
pamswakarsa 375, 381, 388, 389  
Pamungkas, Erry Riana Hardja 233  
Pandeglang 271  
Panghoeloe, Rasjid Manggis Dt. Rajo 563  
Panghulu, Idrus Hakimy Dt. Rajo 563  
Pangkal Balam 254  
Pangkal Pinang 230, 235, 340, 259  
Pantanglemba 353  
Pantoloan 347  
Papua Barat 604  
Papua 331, 595, 597-599, 601  
Papuanisasi 608  
Par, Gus 385-386  
Parigi 351  
Paris 43  
Partai Damai Kasih Bangsa 103  
Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan  
103  
pasca-Suharto 50, 66, 82  
Pascek 514  
Pastika, Mangku 537, 540  
Pateduk, Uumbu Sappi 131  
Patra, Agam 322  
Payeti 146  
pecalang 522, 523, 524, 526, 679  
pedanda 516  
Pekalongan 444  
Pekanbaru 579, 580  
Pekudjawang, Rocky Uumbu 114  
Pelras, Christian 43

## Indeks

- pemberontak Permesta 417  
Pemberton, John 9  
Pembicara Bare'c 63  
Penang 320  
pencurian total 389  
Pendolo 356, 361  
Penguasa Negeri 133  
penyalahgunaan narkoba 95  
permainan politik 144  
Persatuan Intelektual Kristen Indonesia 484  
Phongpaichit, Pasuk 244  
Picard, Michel 506  
pidato ritual 128, 138  
Pontianak 466-467, 474, 477-480, 482, 484  
Poso Pesisir 342, 345, 348, 353, 361, 364-366, 369  
Poso, Danau 61, 372  
Poso, Kabupaten 49, 55-57, 60, 64-67, 70-71, 76, 78-79, 81-82, 84-85, 362, 368-371  
Poso, Kota 51, 57, 60-61, 63, 65-66, 71, 75-76, 78, 80-84, 348  
Pradadimara, Dias 181-182  
prasasti 536  
Protestanisme 92  
Provinsi Luwu 155, 156, 163, 166, 171  
proyek 10 atau 20 persen 68  
Proyek Pembangunan Lahan Gambut 199  
proyek Tangguh 619  
*Puaiüggoubat* 88, 98, 100  
Pulau Buang 350  
Pulau Manak 471  
Pulau Penyengat 388  
Puncak Jaya 606  
Purnomo, Marlinda 325  
Pusat Pengkajian Islam dan Minangkabau 563  
Puteh, Abdullah 306, 311, 327-328, 330-337  
Putnam, Robert 412, 436, 438-439  
putra daerah 53, 57, 59, 66, 202-205, 220, 233, 468, 477, 586  
Qorny, Uwes 271  
Rab, Tabrani 579, 588  
Raden, A. Malik 312-314, 316  
Rahadi, Tito 250  
Raihanun, 391, 404  
Rainforest Foundation Norway 99  
Raja Ampat 616  
raja-raja kecil 55, 155  
Rambak 260-261  
Rangkui, Sungai 259  
Rani, H.A. Hudarni 241, 249  
Rani, Taufik 241  
Rantau Prapat 471  
Rantepao 159  
Rashid, Ryaas 17, 23, 179, 495  
Ratmadi, Cokorda 538-539  
ratu 128  
Ratyono, Bridjen 357  
Rauhun, Hj. Siti 391, 404  
Rebo 260  
Rebuin, Emawati 240  
Reid, Anthony 305, 599  
Rempang 586  
Reno, William 34, 244, 265, 267  
Rereiket 112  
Rias 259  
Ridha, H. Taufik 362, 364  
Ridwan, Ramli 310, 312-314, 330  
Rinding, Ikot 481  
Robison, Richard 6  
Rohman, Kolonel 275  
Ronononcu 343, 345, 361  
Roth, Dik 28  
Rumkorem, Lukas 600  
Rutherford, Danilyn 612  
Saatu 353  
Sabah 63  
Sabang 334  
Sabarno, Hari 290, 332, 335, 614  
Sabarua, Agustinus Uumbu 142  
Sabeleake, Kortanius 98, 109, 114  
Sabirut 102 lihat Siberut  
Sadai 245-246  
Safuan Group Bhd 321

## Indeks

- Safuan, Datuk Mat 320  
Sagap, Samsurni 242  
Sahuddin, Rachmad 473  
Saibi Samukop 87, 103  
Said, Chairunnisa 320  
Sakalelegat 102  
Sakobou 102  
Salatiga 140, 144, 146  
Saleh, Abdul Aziz 543, 549  
Saleh, M. 330, 332  
Saleleubaja, Edison 103  
Samak 327  
Saman, Zainudin 316  
Samangilailai, Antonius 101, 104-105  
Samapati, Umbu Remu 130  
Sambas 463, 471-472, 477-478, 480, 482, 487  
Sambawali, Umbu Siwa 130  
Sami 470  
Sandi Yudha 356-357  
Sangaji, Anto 37  
Sangalla 159  
Sanggau 472, 474, 478-480, 484, 489  
Sangihe Talaud 349-350  
Sangir-Talaud 426  
Santa Cruz 8  
Santikarma, Degung 525, 541  
Santo, Jamaludin 495  
Santoso, Mustadja 241  
Sanur 512, 517, 522  
Sasak 376-381, 383, 385, 388-389, 391, 396, 404  
sasareu 102, 115  
Sasono, Adi 69  
Satoko, klan 103  
Saudi Arabia 382  
Schiller, Jim 410  
Schrauwers, Albert 61  
Schulte Nordholt, Henk 10, 40, 406, 461, 495, 505-506, 510  
Selaparang 377  
Selong 378, 402  
Seluas 471  
Semarang 146, 432, 442, 459  
Semua Orang Sorong 615  
Sengah Temila 474  
Senganan 463  
Senggarang 587  
Sengkang 392, 496-497, 499  
Sengkongo 395-396  
senjata-senjata kaum lemah 112  
Sentani 611-612  
Sepe 347, 360  
Serang 271, 277  
Serui 599, 612-613  
Sheik, TGH Maulana 391  
Shils, Edward 4  
Siberut 91, 99-105, 112  
Sidel, John 9, 278, 338  
Sidrap 467  
Sierra Leone 244, 265  
SIJORI 582, 586, 594  
Sikakap 103, 112  
Silanca 360  
Silas Papare 599  
Simalegi 104  
Simanjuntak, Mian L. 494  
Simattaoi 102  
Simin, Barnabas 481  
Sindu, Ketut W. 530-531  
Singaraja 513, 532  
Singkawang 466, 478  
Singkep 288, 381  
Sintang 473-475, 479  
Sintuwu Lemba 343  
Sintuwu malonco 82  
Sintuwu Maroso (Provinsi) 355  
Sintuwu Maroso 82  
Sipora 91-92, 100-105  
Siritubui, Ridwan 104  
Siwa 496-497  
Sjam'un, H. Tb. Tryana 271, 281-282  
Snouck Hurgronje, C 44  
Sochib, Chassan 268, 270, 276, 283  
Soemadi 468  
Soemitro 479  
Soeroso, Kolonel Drs. 357  
Soewandi, Rini 225, 234

## Indeks

- Solok 563  
Solosaa, Jaap 605, 613-615  
Sondakh A.J. 427  
Sonder 426  
Sorong 606-607, 612-616  
sosialisasi otonomi daerah 143  
Sotorman, J. 475  
Spesialis spiritual 128  
Subali, Kari 529  
Subianto, Prabowo 361  
Sudin, Setiman H. 479-480  
Sudjana, Eggy 397-398  
Sudrajat 204  
Suharto 2, 7-8, 50, 55, 57, 66, 185, 199, 218, 315, 375, 379-380, 406, 413, 416, 420, 426, 435, 444, 457, 479, 516, 575, 580  
Suharto, pemerintahan 57, 63, 85, 306, 351, 376, 380, 383, 404, 572  
Suharto, rezim 4, 7, 32, 52, 58, 61, 85, 181, 270, 381, 403, 432, 456, 543, 546-547, 551-552, 565, 574, 598  
Sukarno 32, 165, 173, 320, 417, 465, 530, 596, 599  
Sukarnopura 597 lihat Jayapura  
Sukarnoputri, Megawati 17, 19-20, 68, 75, 215, 220, 322, 331, 334-335, 447, 454, 469, 512-513, 530, 538, 606, 613, 615  
Sulaiman, Isa 18, 33-34, 42-45, 304  
Sulawesi Barat 57, 162  
Sulawesi Selatan 28, 39, 43, 60, 62-64, 66, 75, 154-159, 164  
Sulawesi Tengah 27, 32, 49-53, 57, 59, 61-64, 67, 73, 80  
Sulawesi Tenggara 158  
Sulawesi Timur 50, 56-57, 72, 77-78, 80-81  
Sulawesi Utara 38, 60, 162  
Sulawesi 14, 56, 58-59, 61-63, 65, 67, 70-71, 134, 156, 162  
Sumatera Barat 27, 65, 90-92, 251, 521, 543-547, 550, 552, 563-565, 568-569, 571-574  
Sumatera Selatan 323  
Sumatera Tengah 561  
Sumatera Utara 31, 55, 319, 561  
Sumatera 22, 92, 94, 111  
Sumba Barat Barat 127  
Sumba Barat Daya 116-119  
Sumba Barat Laut 127  
Sumba Barat Timur 127  
Sumba Barat 116-118, 120-123, 126-128, 134  
Sumba Jaya 135  
Sumba Tengah 116-118, 122, 124, 127-128, 130, 133  
Sumba Timur 119-120, 123-124, 126, 128, 133  
Sumba 28, 33, 116-120, 122-123, 128, 130, 135  
Sumbawa 119, 128, 376, 382  
Sunda Kecil 128  
Sungai Liat 245, 251, 253, 258, 260  
Sungai Tenang 556  
Sungkar, Saleh 377-378  
Suparman, Djaja (Letjen) 360  
Suparno, M. 323, 325, 334-335  
superioritas kultural 95  
Surabaya 199, 245, 248, 534, 542  
Surakarta 517  
Suryani, Luh Ketut 526  
Sutikno, H. Eling 240  
Suwahyuhadji, Kolonel 358  
Suwarya, Endang (Mayjen) 333  
Syadan, Haji 402  
Syahmunir, Prof. 550  
Syam, Amin 185  
Syamsuddin, Nazaruddin 44  
Tabanan 509, 532  
Tagela, Umbu 144  
Tagolu 343  
Talu, Markus Dairo 136, 141  
Tambolaka 136, 148  
Tan, Budiono 481  
Tana Luwu 163, 184  
Tana Righu 127  
Tana Toraja 154-156, 158, 160-185  
Tanadaru, Gunung 145  
Tanah Lot 509  
Tanfidziyah 440

## Indeks

- Tangerang 271  
Tanjung Balai 381  
Tanjung Pandan 243  
Tanjung Pinang 248  
Tanjung Priok 248  
Tanjung, Akbar 314, 331, 334-335, 496  
Tanjungpura 380  
Tantui 349  
Tarungpakkac 497  
Tawao 349-350  
Taylor, William 325, 333  
Teluk Bintuni 615  
Teluk Tomori 371  
Teluk Uber 260  
Teminabuan 614  
Tempe 499  
Tentena 86, 351, 356, 360-361, 366  
Ternate 71  
Thailand 11, 244-245, 265, 338  
Tharfi, Ramzi 320, 323  
Tiaka 371  
Tihami, M. 272  
Tikus 261  
Tilly, Charles 32  
Timika 615-616, 619  
Timmer, Jaap 41  
Timor 120, 124  
Tinal, Clemens 615  
Tinulele, Susianti 352  
Toba, Danau 53  
Tocqueville, Alexis de 409  
Togian 60  
Toili 371  
Tomohon 411, 413  
Tompira 367  
Toradja 164  
Toraja Barat 163, 177  
Toraja Raya 164-165, 176  
Toraja Selatan 177  
Toraja Utara 163, 177-178  
Toraja 60, 154-156, 158-160, 168  
Toror 601  
Toyado 345  
Tremewan, Christopher 582  
*trickle-down* 54  
Tuan Besar 273-274, 277, 281-287, 290,  
292-294, 297-299, 301, 303  
Tuan Guru 376, 378-379, 384, 388, 393,  
397, 402-403  
Tudang Sipulung 169-172  
Tulius, Juniator 87  
  
Uamang, Thomas 616  
Uelene 370  
Ukit, Guru 380, 391-394, 404  
Ulama 271-272, 308, 315  
ulayat 548, 552, 553  
Umbu Ratu Nggai 124, 130, 146, 148  
*unequal opportunity buying* 52  
UNESCO 97  
  
van Baal 608  
Vatikiotis, Michael 4  
Vel, Jacqueline 28-29, 33,  
*verzuijing* 414  
Vickers, Adrian 8  
VOC 226, 228, 241  
Vosmaer, J. 71  
*Vox Populi Vox Dei* 116  
  
Wabiser, Henk 616  
Wahana Lingkungan Hidup Indonesia 99,  
486  
Wahid, Abdurrahman, Presiden 213, 232,  
310, 314, 333, 360, 397, 447, 450, 454,  
513, 602, 604  
Wahid, Hj. Ratu Syarifah Usmah 288  
Waibakul 142, 148  
Waihibur 142, 144  
Waikabubak 121  
Waikelo 148  
Waimangura 141  
Waingapu 149  
Waitabula 136-137  
Wajo Utara 501  
Wajo 39, 159, 173, 491-505  
Walean, Sam A. 319-324  
Wanane, John Piet 614

## Indeks

- wanen 383  
Wanukaka 148-149  
Watu Pinawetengan 472  
Weber, Max 34, 305-306, 409  
Wee, Vivienne 585  
Wejewa 135, 138, 141, 148  
Wetu Telu 379, 391  
Wewewa Utara 128  
Widjojo, Muridan 612  
Wielenga D.K. 127  
Wija To Luwu 171, 184, 185  
*wild card* 402  
Winasa, Gede, Dr. 529  
Winata, Tommy 76  
Winters, Jeffrey 7  
Wirahadikusumah, Agus (Letjen) 360  
Wiranto, Jenderal 269, 371, 388, 397-398,  
420, 614  
Wisnu 511  
World Wide Fund for Nature 97  
  
Yahya, Moh. Aly 271, 281-283, 285-286  
Yangtze, Sungai 621  
Yapen 599-613  
Yayasan Citra Mandiri 98  
Yayasan Kondisi 103  
YCM 98, 683  
Yogyakarta 70, 243, 459, 607  
Yudhoyono, Susilo Bambang 74, 193, 331,  
371  
  
*zelfbestuurder* 124, 680