

POLITIKA

JURNAL ILMU POLITIK

Volume I Nomor 2, Oktober 2010

- **SATU DASAWARSA RELASI POLITIK LOKAL DAN NASIONAL DALAM KONTEKS OTONOMI DAERAH**
(Kisno Hadi)
- **DEONTOLOGI PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA (OASE AKUNTABILITAS POLITIK DALAM PERSPEKTIF PARTISIPASI POLITIK)**
(Irwan Noor)
- **MEMETAKAN AKTOR POLITIK LOKAL BANTEN PASCA ORDE BARU: STUDI KASUS KIAI DAN JAWARA DI BANTEN**
(Abdul Hamid)
- **KUATNYA KEKUASAAN ONDOAFI DI TENGAH MASYARAKAT URBAN (STUDI TENTANG KEKUASAAN ONDOAFI DI KOTA JAYAPURA PAPUA)**
(Bonefasius Bao)
- **POWER CONTESTATION AND ENVIRONMENTAL DEGRADATION: EVIDENCE FROM BOMBANA'S GOLD MINING SITE, SOUTHEAST SULAWESI PROVINCE, INDONESIA**
(Ulil Amri)
- **PERAN BUDAYA BIROKRASI DALAM PENGEMBANGAN GOOD GOVERNANCE**
(Titik Djumiarti)
- **KOMITE NASIONAL INDONESIA PUSAT (KNIP) SEBUAH ANOMALI SUPRASTRUKTUR NEGARA PADA TAHUN 1945**
(Unggul Sugi Harto)
- **POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DAN GLOBALISASI**
(Reni Windiani)
- **TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS AND SMUGGLING OF MIGRANTS AS FORMS OF TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME**
(Yuwanto)

POLITIKA

JURNAL ILMU POLITIK

POLITIKA, *Jurnal Ilmu Politik* (JIP), merupakan media komunikasi dan informasi bagi pengembangan ilmu politik, baik politik lokal, nasional, regional, maupun internasional. POLITIKA diterbitkan untuk menjadi wahana pendorong perkembangan ilmu politik melalui dokumentasi hasil-hasil penelitian serta kajian kritis terhadap berbagai konsep baru, fenomena, dan peristiwa dalam kehidupan politik. POLITIKA secara berkala terbit dua kali setahun, yaitu pada bulan April – September dan Oktober – Februari. Redaksi menerima sumbangan artikel hasil penelitian, artikel konseptual, dan artikel analisis (bukan penelitian) dari lingkungan perguruan tinggi dan kalangan umum. Artikel dapat ditulis dalam Bahasa Indonesia atau Bahasa Inggris. Pedoman penulisan artikel dapat dilihat pada halaman belakang.

Penanggung Jawab

Ketua Program Studi Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro

Ketua Dewan Redaksi

Dr. Kushandajani

Sekretaris Redaksi

Dr. Reni Windiani

Anggota Dewan Redaksi

Yuwanto, PhD

Drs. Tri Cahyo Utomo, MA

Dr. Kushandajani

Dr. Reni Windiani

Lusia Astrika, S.IP, M.Si

Bendahara

Dra. Rina Martini, M.Si

Administrasi

Toha, S. Kom

Hayat Ening R., AMd

Diterbitkan Oleh : Program Studi Magister Ilmu Politik
Program Pascasarjana Universitas Diponegoro
Jl. Imam Bardjo, SH No. 3-5 Semarang 50241. Telp. (024) 8445464
Email: **POLITIKA_MIP@yahoo.com**
Web : <http://www.fisip.undip.ac.id>

PENGANTAR REDAKSI

Salah satu tuntutan reformasi di Indonesia tahun 1997 adalah diperkuatnya desentralisasi, baik politik, administrasi maupun fiskal. Tuntutan tersebut didasari paling tidak pada beberapa pertimbangan, seperti *democratic representation*, *impracticality of centralized decision making*, *local knowledge*, dan *mobilization of resource*.

Namun demikian, kehadiran kebijakan negara tentang desentralisasi melalui UU No. 22 Tahun 1999 maupun penggantinya UU No. 32 Tahun 2004 belum mampu menciptakan format desentralisasi yang akuntabel. Sebaliknya, banyak permasalahan bergulir dan tidak terselesaikan, yang semuanya bermuara pada sikap mental pelaku penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tidak memiliki kepekaan dan tanggungjawab, yang ditopang juga dengan menggejalanya perilaku birokrasi yang koruptif di segala tingkatan.

Di sisi lain kita sadari bahwa politisi lokal membuat kebijakan di tingkat *grass roots*, sehingga stabilitas *regime* nasional sering tergantung pada politik lokal dan politisi lokal. Politisi lokal menyediakan *feedback* yang berharga bagi para pengambil keputusan nasional, dimana opini publik yang menyangkut isu-isu kebijakan nasional sering dikirim melalui para politisi lokal. Oleh sebab itu dalam terbitan POLITIKA kali ini akan dibahas berbagai isu, permasalahan dan solusi desentralisasi yang disajikan oleh beberapa penulis.

POLITIKA juga tetap menyajikan isu politik di tingkat nasional maupun global, mengingat sulit membuat sekat tajam antara isu lokal, nasional, dan global, karena ketiganya berkelindan dan bahkan bercampur baur. Mudah-mudahan terbitan kali ini bisa membawa penyegaran bagi ide-ide kita untuk bersama-sama menemukan solusi berbagai permasalahan sosial politik di negeri yang kita cintai ini.

Salam hangat

Redaksi

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	3
Daftar Isi	
➤ SATU DASAWARSA RELASI POLITIK LOKAL DAN NASIONAL DALAM KONTEKS OTONOMI DAERAH Kisno Hadi.....	5
➤ DEONTOLOGI PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA (OASE AKUNTABILITAS POLITIK DALAM PERSPEKTIF PARTISIPASI POLITIK) Irwan Noor.....	19
➤ MEMETAKAN AKTOR POLITIK LOKAL BANTEN PASCA ORDE BARU: STUDI KASUS KIAI DAN JAWARA DI BANTEN Abdul Hamid.....	32
➤ KUATNYA KEKUASAAN ONDOAFI DI TENGAH MASYARAKAT URBAN (STUDI TENTANG KEKUASAAN ONDOAFI DI KOTA JAYAPURA PAPUA) Bonefasius Bao.....	46
➤ POWER CONTESTATION AND ENVIRONMENTAL DEGRADATION: EVIDENCE FROM BOMBANA'S GOLD MINING SITE, SOUTHEAST SULAWESI PROVINCE, INDONESIA Ulil Amri.....	59
➤ PERAN BUDAYA BIROKRASI DALAM PENGEMBANGAN GOOD GOVERNANCE Titik Djumiarti.....	71
➤ KOMITE NASIONAL INDONESIA PUSAT (KNIP) SEBUAH ANOMALI SUPRA-STRUKTUR NEGARA PADA TAHUN 1945 Unggul Sugi Harto.....	78
➤ POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DAN GLOBALISASI Reni Windiani.....	88
➤ TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS AND SMUGGLING OF MIGRANTS AS FORMS OF TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME Yuwanto.....	99
Biodata Penulis	110

SATU DASAWARSA RELASI POLITIK LOKAL DAN NASIONAL DALAM KONTEKS OTONOMI DAERAH

Kisno Hadi

Abstract

This paper will describe relationship between local and national politics in regional autonomy context in recent ten years which is ruling by Governor as representative of National Government in local region and Regent/Mayor as implementer of regional autonomy. Analytical tools for this paper is UU No.22/1999 about Local Government and its revision in UU No. 32/2004 and some of Peraturan Pemerintah which are following of both regulations. Focus of this paper are (1) Roles and functions of Local Government Province and Governor as an actor of decentralization, deconcentration and medebewind; (2) Roles and functions Governor as representative of National Government in Local Region; and (3) Political impact of relationship disharmony between Governor – as representative of National Government in Local Region – and Regent/Mayor as implementer of regional autonomy. At last, I give same recommendation for strengthening position, role and authority for Governor as representative National government in local region.

Keywords : political relationship, national and local, role and function, political impact, authority.

Para Bupati/Walikota di Riau sudah berani membangkang terhadap Gubernur yang notabene atasannya. Keberanian Bupati Kepulauan Riau (Kepri) Huzrin Hood dalam memperjuangkan Kepri menjadi Provinsi tanpa adanya rekomendasi baik dari DPRD Riau maupun Gubernur Riau. Mereka memperjuangkan Provinsi Kepri melalui DPR RI dan Pemerintah Pusat dengan melangkahi DPRD Riau dan Gubernur Riau. Yang tidak kalah menyakitkan bagi Provinsi adalah pembangkangan yang dilakukan Bupati Siak, Azwin AS terhadap masalah pengelolaan ladang minyak Coastal Plans Pekanbaru (CPP) Block dan rencana pembangunan Jembatan Siak Sriindrapura (Suara Karya, 7/10/2002)

“Bisa jadi itu (kebijakan seorang Bupati di Sulawesi Tenggara melarang Kepala Desa/Lurah ikut Bimbingan Teknis Manajemen Pemerintahan Desa/Kelurahan di Provinsi) sebagai salah satu pembangkangan terhadap penyelenggaraan pemerintah” (Gubernur Sulawesi Tenggara, Nur Alam, www.google.com, 4/8/2009).

“Saya pertanyakan bagaimana komitmen mereka para pimpinan di daerah. Mereka lupa dengan yang telah dilakukan saat kampanye. Saya titeni, beberapa Bupati tidak pernah datang kalau diundang Gubernur dengan berbagai macam alasan....Silahkan buat surat pernyataan bahwa tidak lagi setia terhadap Gubernur Jawa Tengah. Biar saya sampaikan surat ini ke Bapak Presiden” (Gubernur Jawa Tengah, Bibit Waluyo, banyumasnews.com, 30/09/2009).

Saat berkunjung ke Pulang Pisau untuk meresmikan salah satu sekolah, tidak ada Bupatinya, karena sering pergi keluar daerah, sehingga hanya wakilnya yang hadir, termasuk dalam acara seminar di LPMP Palangka Raya, Walikota juga tidak hadir, sehingga hanya wakilnya saja yang hadir. Saya tegaskan, setelah keluar PP No.19/2010, saya akan mendadak berkunjung ke daerah untuk memantau Bupati/Walikota yang sering keluar daerah, bila beberapa kali ditegur tidak menurut, saya akan impeachment untuk mengusulkan pemberhentian mereka kepada dewan” (Gubernur Kalimantan Tengah, A. Teras Narang, Banjarmasin Post, 21/02/2010).

A. PENDAHULUAN

Basis otonomi daerah selama satu dasawarsa terakhir bila merujuk UU No. 22/1999 dan revisinya UU No. 32/2004 adalah Kabupaten/Kota. Sedangkan Provinsi merupakan wakil Pemerintah Pusat di daerah yang bertugas mengkoordinir, membina serta mengawasi pelaksanaan otonomi daerah di wilayah provinsi bersangkutan. Dengan demikian, dalam konteks otonomi daerah, relasi politik lokal dan nasional diperankan oleh relasi Pemerintah Kabupaten/Kota yang dipimpin Bupati/Walikota dan Pemerintah Provinsi yang dipimpin Gubernur.

Otonomi daerah yang merupakan anak kandung desentralisasi sebenarnya adalah khas pemberian negara, yakni pemberian kewenangan mengelola kebijakan dan keuangan oleh pengelola negara di tingkat nasional kepada pengelola negara di tingkat lokal. Sedangkan yang melekat pada lokal adalah demokrasi dan politik lokal. Konsep otonomi daerah yang dikenal sekarang sudah jauh ada sejak pemerintah kolonial Belanda berkuasa di Indonesia dengan dikeluarkannya *Decentralisatie Wet* 23 Juli 1903 (Makalah Seminar Nasional "Menata Ulang Desentralisasi dari Daerah", Fisipol UGM, Yogyakarta, 25 Januari 2010). Kebijakan ini menyerahkan sebagian kewenangan pemerintah nasional (Gubernur Jenderal di Batavia) kepada Residen di daerah-daerah. Meski kebijakan politiknya sudah ada sejak masa itu, namun praktik otonomi daerah tidak pernah diimplementasi sepenuh hati hingga hampir 100 tahun kemudian. Baru setelah reformasi 1998 yang menumbangkan rezim sentralistik Orde Baru, praktik otonomi daerah secara otentik dan komprehensif yang memberi ruang bagi perkembangan demokrasi dan politik di tingkat lokal dapat dirumuskan.

Mulai tahun 2000 otonomi daerah menggaung luas dan dipraktikkan secara massif. Setelah berjalan 1 dasawarsa terakhir, disadari otonomi daerah telah mengubah wajah politik Indonesia menjadi sangat berbeda dari yang pernah ada dalam sejarah sebelumnya. Semangat awalnya bermaksud menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*) di tingkat lokal. Kehadirannya disokong lembaga multinasional seperti World Bank dan International Monetary Fund (IMF). World Bank menyatakan bahwa desentralisasi atau otonomi daerah adalah "*the big bang*" (dentuman besar) dalam politik Indonesia (Sebagaimana dikutip Nordholt dan Klinken (2007) juga Supriatma (2009) dari Hofman dan Kaiser (2002)).

Otonomi daerah menjanjikan perubahan bagi eksistensi lokal. Ia dipercaya mendekatkan negara kepada masyarakat dalam memberikan pelayanan publik, memberdayakan masyarakat lokal, serta memperkuat *local accountability*. Tetapi dalam praktiknya 1 dasawarsa terakhir, otonomi daerah malah memunculkan sejumlah persoalan baru yang mengancam demokrasi serta cenderung mengarah pada kebangkrutan negara. Tumbuhnya politik identitas dan *bosisme*, menggeser praktik korupsi ke daerah, penyelenggaraan Pilkada yang diwarnai pada politik kartel dan politik uang, *booming* pemekaran wilayah, eksploitasi sumber daya alam (SDA) yang tidak terkendali, dikesampingnya posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah oleh para bupati/walikota, dll.

Kesemua praktik politik dalam konteks otonomi daerah tersebut lebih banyak menguntungkan elit politik dan elit ekonomi lokal. Mereka menjadi raja-raja kecil di daerah. Sementara mayoritas masyarakat lokal tetap menjadi obyek kebijakan. Priyambudi dan Foucher (2005), misalnya, menyimpulkan otonomi daerah dalam banyak hal justru berakibat pada meluasnya korupsi, kekerasan yang *xepobia*, dan represi terhadap komunitas-komunitas lokal yang dimobilisasi oleh para politisi yang haus kekuasaan (Makalah Seminar Nasional "Menata Ulang Desentralisasi dari

Daerah”, JIP-Fisipol UGM, Yogyakarta, 25 Januari 2010). Mendagri (saat itu Mardianto) dalam Semiloka Penyusunan *Grand Design* Penataan Daerah pada bulan Desember 2008 di Jakarta mengungkapkan bahwa dari 203 daerah otonom baru yang lahir dalam 10 tahun terakhir, sebagian besar gagal memenuhi tujuan awalnya. Evaluasi tersebut menjadi dasar pertimbangan Kementerian Dalam Negeri membentuk setidaknya 8 Pokja yang dirancang untuk mengkaji *grand design* penataan daerah ke depan.

Kemudian, Daan Patiasina dari DSF dalam forum yang sama menyatakan bahwa berdasarkan survei DSF terdapat lebih besar kekecewaan publik atas performance daerah otonom baru ketimbang daerah-daerah lama dalam memproduksi dan *delivery* dua produk dasar pelayanan publik di daerah, yakni pendidikan dan kesehatan (Makalah Seminar Nasional “Menata Ulang Desentralisasi dari Daerah”, JIP-Fisipol UGM, Yogyakarta, 25 Januari 2010). Bahkan Menteri PDT (Pembangunan Daerah Tertinggal) pada 1 Juli 2010 mengatakan ada 183 kabupaten yang tersebar di 33 provinsi termasuk kategori daerah tertinggal (Berita berjalan Metro TV 1 Juli 2010 jam 17.00 WIB. Jumlah tersebut lebih separuh dari jumlah kabupaten/kota yang menjadi basis otonomi daerah).

Lalu yang lebih parah adalah dikesampingkannya posisi dan peran Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah oleh para Bupati/Walikota. Banyak kasus di daerah memperlihatkan kecenderungan kewenangan dan kekuasaan Bupati/Walikota melampaui kewenangan dan kekuasaan Gubernur. Gubernur dikesampingkan dalam aspek koordinasi, pengawasan dan pembinaan pengambilan maupun pelaksanaan kebijakan di Kabupaten/Kota. Bahkan relasi daerah dengan Pemerintah Pusat jarang dilakukan melalui Gubernur, tetapi langsung dengan pusat. Gubernur dianggap bukan sebagai atasan Bupati/Walikota di daerah. Pernyataan beberapa Gubernur dan informasi media massa di awal tulisan ini memperlihatkan kekecewaan para Gubernur terhadap Bupati/Walikota di daerahnya. Padahal dalam konteks otonomi daerah seperti yang diatur UU No. 32/2004 pasal 38 “Gubernur memiliki tugas dan wewenang menjadi pembina, pengawas, dan koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota”.

Akibat tidak berjalannya aspek pembinaan, pengawasan, dan koordinasi oleh pemerintah pusat yang dalam hal ini diwakili Gubernur (pasal 37 (1) UU 32/2004) terhadap daerah, maka banyak kebijakan daerah yang menyimpang. Banyak agenda otonomi daerah yang tidak terpenuhi. Justru yang muncul adalah masalah baru yang tidak terduga sebelumnya. Hasil studi dan survei yang disampaikan di depan sudah memperlihatkannya. Sebab itu, pertanyaan pentingnya adalah (1) Bagaimana sesungguhnya relasi politik lokal dan nasional yang dalam hal ini diperankan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur diatur dalam konteks otonomi daerah dalam 1 dasawarsa terakhir; dan (2) Mengapa relasi politik lokal dan nasional cenderung terjadi disharmoni serta bagaimana dampaknya selama pelaksanaan otonomi daerah 1 dasawarsa terakhir?

B. PEMBAHASAN

B.1. Relasi Politik Lokal dan Nasional dalam Otonomi Daerah

Relasi politik lokal dan nasional dalam konteks otonomi daerah selama 1 dasawarsa terakhir yang dalam hal ini diperankan oleh Bupati/Walikota dan Gubernur dapat ditelaah melalui dua regulasi tentang pemerintahan daerah, yaitu UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004. Aturan tambahan berupa Peraturan

Pemerintah (PP) yang menyertai kedua UU tersebut dapat pula disimak untuk menelaah lebih mendalam mengenai relasi politik lokal dan nasional dalam konteks otonomi daerah. Namun sebelum lebih jauh menelaah relasi Gubernur dan Bupati/Walikota dalam konteks otonomi daerah, ada baiknya untuk mengetahui peran dan tugas Provinsi sebagai daerah otonom. Sebab selain mewakili Pemerintah Pusat di daerah, Gubernur dan Pemerintah Provinsi juga menjalankan kewenangan dan tugas sebagai daerah otonom.

Dalam menjalankan fungsi dan peran sebagai daerah otonom, Provinsi memiliki tugas dan kewenangan berbeda antara pengaturan UU No. 22/1999 dan UU No. 32/2004. Sebagai daerah otonom, UU No. 22/1999 secara eksplisit mengatur wilayah Provinsi yang tidak diatur oleh UU No. 32/2004. Disebutkan dalam UU No. 22/1999 bahwa wilayah daerah Provinsi terdiri atas wilayah darat dan wilayah laut sejauh 12 mil laut yang diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan. Lebih jauh lagi, UU No. 22/1999 juga menyebutkan bahwa Provinsi melaksanakan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Provinsi selaku daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah dan/atau kepada instansi vertikal tertentu. Kemudian tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah dan Desa, dan dari daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkannya kepada yang menugaskan.

Kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom yang diatur oleh UU No. 22/1999 lebih terbatas yaitu mencakup kewenangan di bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota, dan kewenangan di bidang pemerintahan tertentu lainnya. Berdasarkan UU tersebut, Provinsi diberi kewenangan untuk mengelola sumber daya nasional yang ada di wilayah bersangkutan kemudian bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Diantara kewenangan tersebut ialah:

1. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;
2. Pengaturan kepentingan administratif;
3. Pengaturan tata ruang;
4. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah Pusat; serta
5. Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Sedangkan kewenangan Provinsi sebagai daerah otonom berdasarkan UU No. 32/2004 didasarkan atas urusan wajib dan urusan pilihan yang pengaturannya lebih luas ketimbang UU No. 22/1999. Implementasi urusan wajib dan urusan pilihan ini, oleh Pemerintah Provinsi didasarkan pada PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Urusan wajib untuk pemerintah provinsi yang diatur oleh PP No. 38/2007 (pasal 7) meliputi (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) lingkungan hidup; (d) pekerjaan umum; (e) penataan ruang; (f) perencanaan pembangunan; (g) perumahan; (h) kepemudaan dan olahraga; (i) penanaman modal; (j) koperasi dan

usaha kecil dan menengah; (k) kependudukan dan catatan sipil; (l) ketenagakerjaan; (m). ketahanan pangan; (n) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (o) keluarga berencana dan keluarga sejahtera; (p) perhubungan; (q). komunikasi dan informatika; (r) pertanahan; (s) kesatuan bangsa dan politik dalam negeri; (t) otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian; (u) pemberdayaan masyarakat dan desa; (v) sosial; (w) kebudayaan; (x) statistik; (y) kearsipan; dan (z) perpustakaan.

Sedangkan urusan pilihannya adalah (a) kelautan dan perikanan; (b) pertanian; (c) kehutanan; (d) energi dan sumber daya mineral; (e) pariwisata; (f) industri; (g) perdagangan; dan (h) ketrasmigrasian. Selain urusan wajib dan urusan pilihan tersebut, ada pula urusan bersama yang dikelola dengan Kabupaten/Kota serta ada urusan sisa yang dikelola berdasarkan kekhasan daerah wilayah Provinsi yang tidak diatur atau disebutkan dalam PP No. 38/2007. Pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut oleh Pemerintah Provinsi disertai dengan pembentukan kelembagaan daerah di tingkat Provinsi yang diimplementasikan berdasarkan PP No. 41/2007. Jadi jelas bahwa Pemerintah Provinsi juga sebagai daerah otonom yang dapat mengelola sendiri urusan pemerintahannya.

Selanjutnya masuk pada pembahasan mengenai peran dan fungsi Provinsi sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Berdasarkan UU No. 22/1999, peran Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah cenderung mengarah kepada aktivitas administratif dan sangat minim dalam makna politis. Kewenangan provinsi dalam makna administrasi dapat dipahami sebagai kewenangan penguasaan wilayah administrasi provinsi yang mencakup kewenangan di bidang pemerintahan yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Gubernur yang menjadi wakil pemerintah pusat di daerah.

Adapun kewenangan Gubernur menjalankan fungsi dan perannya sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah berdasarkan UU No. 22/1999 diantaranya ialah:

1. Mewakili Presiden untuk memandu pengucapan sumpah/janji dan pelantikan Bupati-Wakil Bupati atau Walikota-Wakil Walikota (diatur oleh PP No. 47/2000);
2. Menerima paling lambat 15 hari setelah ditetapkannya Peraturan Daerah (Perda), APBD, Perubahan APBD, dan Perhitungan APBD Kabupaten/Kota (diatur oleh PP No. 105/2000);
3. Meneruskan usulan pemberhentian Kepala Daerah dari DPRD Kabupaten/Kota ke Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah (diatur dalam PP No. 108/2000);
4. Membentuk Komisi Penyelidik Independen untuk Kabupaten/Kota dalam menyelidiki pertanggungjawaban akhir tahun anggaran Kepala Daerah yang ditolak untuk kedua kalinya oleh DPRD Kabupaten/Kota bersangkutan (diatur oleh PP No. 108/2000);
5. Menerima pemberitahuan DPRD Kabupaten/Kota tentang nama-nama pasangan calon Bupati-Wakil Bupati dan Walikota-Wakil Walikota (diatur dalam PP No. 151/2000);
6. Melanjutkan berita acara pemilihan Kepala Daerah pasangan calon Bupati-Wakil Bupati dan Walikota-Wakil Walikota ke Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah (diatur dalam PP No. 151/2000);
7. Menerima pengalihan Barang Milik/Kekayaan Negara (BM/KN) dari Pemerintah Pusat, meneruskannya kepada Kabupaten/Kota, dan

menerima pertanggungjawaban penggunaannya dari Kabupaten/Kota untuk disampaikan kepada Pemerintah Pusat (diatur PP No. 2 Tahun 2001).

Sementara berdasarkan UU No. 32/2004, pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Gubernur lebih banyak bermakna politis. Sehingga Gubernur pun lebih maksimal menjalankan wewenangnya dalam mewakili Pemerintah Pusat di daerah dari aspek politik ketimbang administratif. Dalam pasal 10 (5) UU No. 32/2004 disebutkan bahwa dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat di luar urusan pemerintahan, Pemerintah Pusat dapat:

1. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
2. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah; atau
3. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Aturan teknis yang menyertai aturan dalam pasal 10 (5) UU No. 32/2004 yang memberi dasar bagi peran dan fungsi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah itu, berawal dari Peraturan Pemerintah (PP) No. 39/2001 Tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi. Dijelaskan dalam PP No. 39/2001 tersebut, bahwa penggunaan asas dekonsentrasi dimaksudkan untuk mendapatkan efisiensi dan efektivitas dalam pengelolaan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan umum, serta untuk menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah dan Daerah, serta antar Daerah.

Kewenangan Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada Gubernur berdasarkan PP No. 39/2001 adalah:

1. Aktualisasi nilai-nilai Pancasila sebagai Dasar Negara, dan Undang-Undang Dasar 1945 serta sosialisasi kebijaksanaan Nasional di Daerah;
2. Koordinasi wilayah, perencanaan, pelaksanaan, sektoral, kelembagaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian;
3. Fasilitasi kerjasama dan penyelesaian perselisihan antar Daerah dalam wilayah kerjanya;
4. Pelantikan Bupati/Walikota;
5. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pemerintah dengan Daerah Otonom di wilayahnya dalam rangka memelihara dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
6. Fasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
7. Pengkoordinasian terselenggaranya pemerintahan daerah yang baik, bersih dan bertanggungjawab, baik yang dilakukan oleh Badan Eksekutif Daerah maupun Badan Legislatif Daerah;
8. Penciptaan dan pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban umum;
9. Penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintah lainnya yang tidak termasuk dalam tugas instansi lain;
10. Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota;
11. Pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Keputusan DPRD serta keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota;

12. Pengawasan pelaksanaan administrasi kepegawaian dan karir pegawai di wilayahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
13. Pemberian pertimbangan terhadap pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan daerah.

Dalam perkembangannya sebagai akibat tidak terlaksana dengan baik penerapan PP No. 39/2001 tersebut karena ternyata banyak Bupati/Walikota membangkang terhadap keberadaan Gubernur, awal tahun 2010 muncul PP No. 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di Wilayah Provinsi. PP No. 19/2010 dikeluarkan tanggal 28 Januari 2010. PP tersebut lahir setelah diselenggarakan RAKERNAS-APPSI (Rapat Kerja Nasional Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia) di Palangka Raya awal Desember 2009.

Dalam Rakenas APPSI itu Gubernur Kalimantan Tengah, A. Teras Narang, mengeluh kepada Presiden SBY dan di depan beberapa Menteri Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II yang datang, tentang lemahnya peran dan posisi Gubernur terhadap Bupati/Walikota. Gubernur Teras Narang sejak menjabat sebagai Gubernur Kalimantan Tengah tahun 2005 sering dibuat “tidak berdaya” saat berhadapan dengan beberapa Bupati dan Walikota di Kalimantan Tengah yang membangkang, misalnya tidak menghadiri rapat koordinasi di provinsi atau sewenang-wenang mengeluarkan ijin investasi. Gubernur Teras Narang menyebut 1 Bupati (Bupati Pulang Pisau, Achmad Amur) dan 1 Walikota (Walikota Palangka Raya, Riban Satia) yang selama ini terkesan tidak menuruti program yang sesuai dengan ketentuan yang digariskan Pemerintah Pusat melalui Pemerintah Provinsi. Kedua pemimpin daerah tersebut juga jarang menghadiri rapat koordinasi dengan Provinsi (Banjarmasin Post, 21 Februari 2010). Keluhan serupa sebenarnya juga dialami oleh Gubernur di banyak provinsi lain selama pelaksanaan otonomi daerah sejak tahun 2000.

Seakan gayung tersambut, sepulang dari Palangka Raya, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi yang juga pernah menjadi Gubernur Sumatera Barat memiliki pekerjaan rumah untuk menggodok aturan penguatan posisi dan peran Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Kemudian pada 18 Januari 2010 di Madiun diselenggarakan Rapat Kerja Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) yang dihadiri ratusan Bupati dari seluruh Indonesia. Dalam kesempatan tersebut Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi menyampaikan kata sambutan yang intinya mengenai pentingnya memperkuat peran Gubernur untuk mengamankan berbagai instruksi Pemerintah Pusat di daerah. Berselang seminggu setelah penyampaian kata sambutan dalam forum tersebut, lahirlah PP No. 19/2010 (Redi Setiadi, *The Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPIP)*, 16 Maret 2010, www.google.com).

Inti dari penerapan PP No. 19/2010 itu adalah memperkuat fungsi dan peran Gubernur sebagai Kepala Daerah sekaligus sebagai wakil Pemerintah Pusat di wilayah provinsi. PP tersebut juga hendak memperkuat hubungan antar tingkatan pemerintahan. Dalam pelaksanaan fungsi dan peran Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, maka hubungan antara Gubernur dengan Bupati/Walikota dalam wilayah provinsi bersangkutan bersifat bertingkat atau hierarkis. Gubernur dapat melaksanakan peran dan fungsi pembinaan serta pengawasan terhadap

penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Bupati/Walikota di wilayah provinsi yang dipimpin oleh Gubernur tersebut.

Sementara penguatan peran dan fungsi Gubernur sebagai Kepala Daerah dapat dilakukan dengan memperkuat orientasi pengembangan wilayah serta memperkecil dampak kebijakan desentralisasi yang diterapkan oleh Bupati/Walikota yang bersifat menyimpang baik dalam ranah sosial maupun ekonomi lokal. Untuk aspek pembinaan atas penyelenggaraan pemerintah daerah oleh Bupati/Walikota, upaya yang dapat dilakukan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah adalah mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Sedangkan untuk aspek pengawasan, tugas Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah adalah menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien, efektif, berkesinambungan serta sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Diantara klausul terpenting yang diatur dalam PP No. 19/2010 tersebut ialah terdapat dalam pasal 4 (a), di mana dinyatakan bahwa salah satu kewenangan Gubernur adalah mengundang rapat Bupati/Walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal. Kemudian melalui pasal 4 (c), PP No. 19/2010 juga memberi mandat kepada Gubernur untuk memberikan penghargaan dan sanksi kepada Bupati/Walikota atas kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah atau janji. Dua klausul yang memberi mandat kepada Gubernur itu dipercaya dapat mengerem kesewenang-wenangan Bupati/Walikota dalam melaksanakan otonomi daerah namun tidak menghiraukan peran dan fungsi Gubernur sebagai atasannya.

Jelasnya, tugas Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah yang diatur dalam PP No. 19/2010 adalah melaksanakan urusan pemerintahan yang meliputi:

1. Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah Provinsi dengan instansi vertikal, dan antar instansi di wilayah Provinsi bersangkutan;
2. Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah daerah Provinsi dengan pemerintah daerah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi bersangkutan;
3. Koordinasi penyelenggaraan pemerintahan antar pemerintahan daerah Kabupaten/Kota di wilayah Provinsi bersangkutan;
4. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota;
5. Menjaga kehidupan berbangsa dan bernegara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
6. Menjaga dan mengamalkan ideologi Pancasila dan kehidupan demokrasi;
7. Memelihara stabilitas politik;
8. Menjaga etika dan norma penyelenggaraan pemerintahan di daerah; dan
9. Melaksanakan urusan pemerintahan di wilayah Provinsi yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Sementara itu, berdasarkan PP yang sama, Gubernur memiliki wewenang dalam kapasitasnya sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, yaitu meliputi:

1. Mengundang rapat Bupati/Walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal;
2. Meminta kepada Bupati/Walikota beserta perangkat daerah dan pimpinan instansi vertikal untuk segera menangani permasalahan penting dan/atau mendesak yang memerlukan penyelesaian cepat;
3. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada Bupati/Walikota terkait dengan kinerja, pelaksanaan kewajiban, dan pelanggaran sumpah/janji;
4. Menetapkan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Mengevaluasi rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang wilayah Kabupaten/Kota;
6. Memberikan persetujuan tertulis terhadap penyidikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
7. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar Kabupaten/Kota dalam satu Provinsi;
8. Melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah non-kementerian yang ditugaskan di wilayah Provinsi yang bersangkutan.

Dari uraian tersebut di atas jelas terlihat mengenai bagaimana tugas dan wewenang Pemerintah Provinsi sebagai daerah otonom serta sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Di bagian selanjutnya hendak diuraikan mengenai dampak dari terjadinya ketidakharmonisan relasi Provinsi dengan Kabupaten/Kota.

B.2. Disharmoni dan Dampaknya

Sebagaimana sudah disampaikan di depan, bahwa pembangkangan sebagian Bupati/Walikota terhadap Gubernur mendatangkan disharmoni relasi antara Provinsi selaku wakil Pemerintah Pusat di daerah dengan Kabupaten/Kota selaku pelaksana otonomi daerah. Disharmoni itu terlihat nyata mulai dari pernyataan Gubernur bahwa ada Bupati yang membangkang, mangkir, tidak mau menghadiri rapat dengan Gubernur, mengeluarkan kebijakan tidak berkonsultasi dengan Gubernur, dll. Intinya, selama otonomi daerah Bupati/Walikota merasa tidak memiliki atasan semacam Gubernur. Terdapat banyak sekali dampak negatif yang muncul tatkala Bupati/Walikota bekerja tanpa pengawasan serta koordinasi yang ketat oleh Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat di daerah, yaitu terutama dalam hal pembuatan dan implementasi Peraturan Daerah (Perda).

Di era otonomi daerah, banyak Kabupaten/Kota mengeluarkan Perda bermasalah, yang dirasa mengganggu eksistensi dan kelangsungan Indonesia sebagai sebuah negara bangsa. Widodo AS sewaktu menjabat Menkopolkam pernah mengatakan ada lebih 85% Perda bermasalah, baik dalam legalitas, substansi maupun inkonsistensi. Padahal Perda adalah landasan penyelenggaraan negara yang berdampak langsung kepada masyarakat di tingkat bawah (Sulastomo, "Implikasi Otonomi Berbasis Tingkat II" (Kompas, 25 Juli 2006)). Banyaknya Perda bermasalah karena tidak adanya sinergi kebijakan antara pusat dengan daerah yang dalam hal ini di wakili Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dengan Kabupaten/Kota. Kabupaten/Kota cenderung bergerak sendiri dalam membuat dan mengesahkan Perda tanpa berkonsultasi atau meminta persetujuan Gubernur.

Didapati dari total 13.250 Perda yang diterbitkan daerah hingga tahun 2006, hanya 5.054 Perda yang telah dilaporkan kepada Kementerian Dalam Negeri. Dari 5.054 Perda yang diterima Kemendagri, ada 3.966 Perda diantaranya lolos evaluasi serta layak diimplementasi, sekitar 930 Perda layak dibatalkan dan 537 diantaranya telah dibatalkan. Dari 537 Perda yang dibatalkan, 506 Perda dibatalkan Menteri Dalam Negeri, sisanya 24 Perda dibatalkan daerah sendiri. Perda yang dibatalkan umumnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau peraturan daerah di Provinsi, seperti Perda tentang perkebunan, peternakan, pertanian, kehutanan, perindustrian dan perdagangan. Kemudian 393 Perda tentang pajak dan retribusi yang dinilai menghambat perbaikan iklim investasi di daerah juga masuk daftar Perda yang dipermasalahkan Kementrian Dalam Negeri (Eliakim Tambun, "Kedewasaan Berotonomi" (Majalah Media Praja Vol.1, No.06, 16-30 April 2006)). Tabel 1 di bawah memperlihatkankannya.

Tabel 1 : Perda yang dibatalkan Kemendagri selama Otonomi Daerah (2000-2009)

Tahun	Jumlah Perda Dibatalkan
2002	19
2003	105
2004	236
2005	126
2006	114
2007	173
2008	229
2009 (hingga September)	121
Jumlah Total	1.123

Sumber: Media Indonesia, 8/10/2009, hal. 2

Selain itu, informasi lain dan terbaru memperlihatkan ada 3.042 Perda terkait dengan pajak dan retribusi yang meresahkan investor sehingga terus memperburuk iklim investasi di daerah (Kompas, 14 Juli 2010). Kementerian Keuangan RI sudah memberi rekomendasi kepada Kementerian Dalam Negeri untuk membatalkan sebanyak 4.885 Perda bermasalah, dan baru 1.843 Perda (37,7%) yang dibatalkan (Kompas, 15 Juli 2010). Adapun sejumlah Provinsi yang memiliki Perda bermasalah terbanyak disajikan dalam tabel 2 di bawah:

Tabel 2 : Perda Bermasalah terbanyak (2000-2010)

Provinsi	Jumlah Perda Bermasalah
1. Sumatera Utara	217
2. Jawa Tengah	196
3. Jawa Timur	194
4. Kalimantan Timur	151
5. Jawa Barat	142
6. Kalimantan Tengah	135
7. Jambi	128
8. Sulawesi Selatan	116
9. Sumatera Barat	101

Sumber: Kompas 14/7/2010 dan 16/7/2010

Perda-Perda bermasalah tersebut diduga terjadi pada aras Kabupaten/Kota. Walaupun Pemerintah Daerah khususnya Pemerintah Provinsi siap mencabut Perda-Perda bermasalah tersebut seperti yang diungkapkan Gubernur Kalimantan Timur dan Gubernur Kalimantan Tengah karena dinilai memperburuk investasi, namun belum diketahui berapa jumlah Perda yang sudah dibatalkan oleh Pemerintah Daerah sendiri (di Kalimantan Timur), atau akan dievaluasi (di Kalimantan Tengah), masih diinventarisir (di Jawa Tengah), atau masih ditelaah sesuai kesepakatan tentang tolok ukur bermasalah tidaknya sebuah Perda (di Sulawesi Selatan) (Kompas, 15 dan 16 Juli 2010).

Selain Perda yang berkaitan dengan investasi, beberapa Perda yang berkaitan dengan eksklusifitas suatu daerah atas nama identitas masyarakat tertentu juga pernah disorot oleh Pemerintah Pusat tahun 2009. Pengesahan dan penerapan Perda tersebut dirasa terlalu berlebihan dan bertentangan dengan Undang-undang yang dibuat Pemerintah Pusat bahkan bertentangan dengan UUD 1945 dan Dasar Negara Pancasila. Tabel 3 di bawah memperlihatkan diantara Perda yang disorot tersebut.

Tabel 3: Sejumlah Perda bermasalah yang disorot Pemerintah Pusat Tahun 2009

<p>Pemerintah Provinsi Aceh Kanun Aceh tentang Hukum Jinayat yang disahkan DPR Aceh</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pasal 24 ayat 1 <p>Setiap orang yang dengan sengaja melakukan zina diancam dengan uqubat hudud 100 (seratus) kali cambuk bagi yang belum menikah dan uqubat rajam/hukuman mati bagi yang sudah menikah.</p>
<p>Pemerintah Kabupaten Sawahlunto, Provinsi Sumatera Barat Perda No. 1 Tahun 2003 tentang Kewajiban Pandai Membaca Alquran bagi Anak Usia Sekolah, Karyawan/Karyawati, dan Calon Mempelai</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pasal 12 <p>Ayat 1: Bagi setiap tamatan SD dan atau SLTP/SLTA yang akan melanjutkan pendidikan pada jenjang pendidikan berikutnya, ternyata tidak pandai membaca Alquran dengan baik, maka yang bersangkutan tidak/belum dapat diterima pada jenjang pendidikan tersebut. Ayat 4: Bagi karyawan/karyawati yang tidak bisa membaca Alquran sebagaimana dimaksud Pasal 10 ayat (1) akan ditindak lanjuti oleh Bupati. Ayat 5: Bagi calon mempelai yang tidak dapat membuktikan pandai membaca Alquran di hadapan PPN atau P3N sebagaimana dimaksud pada Pasal 11 ayat (2) maka pelaksanaan nikahnya:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Ditangguhkan sampai yang bersangkutan pandai membaca Alquran. b. Tetap dilaksanakan pernikahan dengan catatan buku nikahnya belum diserahkan sampai yang bersangkutan pandai membaca Alquran.
<p>Pemerintah Kota Tangerang, Provinsi Banten Perda No. 8 tahun 2005 tentang Pelarangan Pelacuran</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pasal 4 ayat 1 <p>Setiap orang yang sikap atau perilakunya mencurigakan sehingga menimbulkan suatu anggapan bahwa ia/mereka pelacur, dilarang berada di jalan-jalan umum, di lapangan-lapangan, di rumah penginapan, losmen, hotel, asrama, rumah penduduk/kontrakan, warung-warung kopi, tempat hiburan, gedung tempat tontonan, di sudut-sudut jalan atau lorong-lorong jalan atau tempat-tempat lain di daerah.</p>
<p>Pemerintah Kabupaten Banjar, Provinsi Kalimantan Selatan Perda No. 8 tahun 2005 tentang Jumat Khusyuk</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pasal 9 <p>Bagi masyarakat pengendara dan penumpang kendaraan (baik darat maupun air) agar dapat menghentikan kendaraannya guna melaksanakan ibadah salat Jumat dan atau menggunakan jalan alternatif lain atau menunda sejenak perjalanannya sampai berakhirnya waktu pelaksanaan Jumat Khusyuk.</p>

Sumber: Media Indonesia, 8/10/2009, hal. 2

Dari segi aturan normatif (Perda) pelaksanaan otonomi daerah yang dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota tersebut, tampak jelas sekali dampak dari tidak maksimalnya fungsi koordinasi, pengawasan dan pembinaan Kabupaten/Kota oleh Provinsi selaku wakil Pemerintah Pusat di daerah. Keadaan tersebut membuahkan ketidakharmonisan hubungan antara Bupati/Walikota dengan Gubernur. Ketidakharmonisan itu lebih banyak berlatang belakang politis ketimbang administratif, yaitu misalnya antara Bupati/Walikota dengan Gubernur berbeda partai politik, berbeda agama atau keyakinan, berbeda suku atau etnis, dll. Bupati/Walikota cenderung lebih patuh dan taat dalam berkoordinasi dengan partai politik pengusungnya ketimbang kepada Gubernur. Dengan begitu, banyak alasan yang melatarbelakangi tidak sinerginya relasi politik antara Bupati/Walikota dengan

Gubernur selain alasan administratif selama pelaksanaan otonomi daerah 1 dasawarsa terakhir.

C. PENUTUP

C.1. Kesimpulan

Dalam konteks otonomi daerah, Pemerintah Provinsi yang dipimpin Gubernur memiliki tugas dan kewenangan berbeda antara pengaturan UU No. 22/1999 dengan UU No. 32/2004. Dalam UU No. 22/1999 tugas dan kewenangan Pemerintah Provinsi dan Gubernur diatur lebih eksplisit namun terlalu sempit dan terbatas. Sedangkan berdasarkan UU No. 32/2004 tugas dan kewenangan Pemerintah Provinsi dan Gubernur diatur lebih luas melalui urusan wajib dan urusan pilihan berdasarkan PP No. 38/2007, tetapi tidak eksplisit karena tugas dan kewenangan yang dimiliki Provinsi masih dapat berbagi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota melalui urusan bersama seperti yang tekankan PP No. 38/2007.

Tugas dan kewenangan Gubernur dalam pelaksanaan otonomi daerah terbagi atas dua peran, yaitu sebagai daerah otonom dan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Dalam kapasitas sebagai daerah otonom, Provinsi memiliki kewenangan mengelola desentralisasi, dekonsentrasi serta tugas pembantuan. Sedangkan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, Provinsi bertugas melakukan koordinasi, pembinaan serta pengawasan terhadap Kabupaten/Kota dalam melaksanakan otonomi daerah di Provinsi bersangkutan. Namun dalam kapasitasnya sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, Provinsi, seperti yang ditunjukkan uraiannya dalam tulisan ini, tidak maksimal menjalankan tugas dan kewenangnya.

Hal itu disebabkan oleh alasan administratif dan politik yang dimainkan oleh Bupati/Walikota. Berdasarkan UU No. 22/1999 yang lebih banyak menonjolkan aturan administratif, Gubernur dianggap bukan sebagai atasan Bupati/Walikota. Sementara berdasarkan UU No. 32/2004 yang lebih banyak menonjolkan aturan politis, Gubernur dikesampingkan perannya karena para Bupati/Walikota cenderung mengutamakan sinergi dengan partai politik pengusung atau mungkin pengusaha yang menjadi sponsornya. Penyebabnya adalah Gubernur berbeda ideologi politik atau berbeda agama dan etnik dengan Bupati/Walikota. Dampaknya, banyak kebijakan Kabupaten/Kota yang menyimpang dari semangat otonomi daerah. Salah satu yang krusial dan banyak disoroti Pemerintah Pusat adalah keberadaan Peraturan Daerah (Perda), baik Perda menyangkut investasi maupun eksklusivitas suatu daerah berdasarkan identitas kelompok masyarakat tertentu.

C.2. Rekomendasi

1. Pemerintah Pusat harus memperjuangkan pengetatan syarat pencalonan Kepala Daerah (terutama Bupati/Walikota) untuk dimasukkan ke dalam materi revisi UU No. 32/2004 (Majalah Tempo Edisi 25 April 2010, 19). Para Gubernur harus diajak untuk menyokong pengetatan tersebut. Materi revisinya diupayakan agar Bupati/Walikota memiliki komitmen untuk melaksanakan politik kebangsaan (UUD 1945 dan Pancasila) dan politik kelokalan (politik lokal, pelayanan publik, kebijakan pro masyarakat lokal, dll) secara bersamaan.
2. Dukungan semua pihak terhadap implementasi PP No. 19/2010 menjadi kata kunci untuk memaksimalkan peran Gubernur sebagai

- koordinator, pengawas dan pembina Bupati/Walikota dalam melaksanakan otonomi daerah.
3. Gubernur harus mampu menciptakan “jembatan sosial” melalui berbagai diskusi, forum dan rapat terbuka yang empatik dengan Bupati/Walikota guna mensinergikan tugas dan kewenangan Gubernur dengan tugas dan kewenangan Bupati/Walikota.
 4. Gubernur perlu membuat kesamaan komitmen dan visi dengan Bupati/Walikota mengenai kemana pembangunan Provinsi dan Kabupaten/Kota akan dibawa, di samping pula harus selalu mengingatkan Bupati/Walikota untuk menyinkronkan kebijakan antar Kabupaten/Kota dan antara Kabupaten/Kota dengan Provinsi.

DAFTAR RUJUKAN

- Gie, The Liang. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Jilid 1*. Yogyakarta: Liberti, 1993.
- Kaho, Josef Riwo. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Lay, Cornelis. “Desentralisasi Asimetris Bagi Indonesia”. *Paper*. Disajikan pada Seminar Nasional Menata Ulang Desentralisasi dari Daerah. Fisipol UGM, Yogyakarta, 25 Januari 2010.
- Nordholt, Henk Schulte, dan Gerry van Klinken (Ed.). *Politik Lokal di Indonesia*. Jakarta: KITLV dan Yayasan Obor Indonesia, 2007.
- Supriatma, Antonius Made Tony. “Menguatnya Kartel Politik Para “Bos””. *Prisma*. Vol. 28, No. 2, Oktober 2009, hlm. 10.
- Sulastomo. “Implikasi Otonomi Berbasis Tingkat II”. *Kompas*, 25 Juli 2006.
- Tambun, Eliakim. “Kedewasaan Berotonomi”. *Media Praja*. Vol.1, No.06, 16-30 April 2006.
- Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Konsultasi Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Pengesahan dan Pelantikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 108 Tahun 2000 tentang Tatacara Pertanggungjawaban Kepala Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 151 Tahun 2000 tentang Tatacara Pemilihan, Pengesahan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 2 Tahun 2001 tentang Pengamanan dan Pengalihan Barang Milik/Kekayaan Negara Dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah.
- Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi.
- Suara Karya*, 7 Oktober 200.
- Banjarmasin Post*, 21 Februari 2010.
- Majalah Tempo Edisi* 25 April 2010.
- Kompas*, 14 Juli 2010.
- Kompas*, 15 Juli 2010.
- Kompas*, 16 Juli 2010.
- <http://www.banyumasnews.com>, 30/09/2009 (Diakses pada tanggal 28 Oktober 2009).
- <http://www.googel.com> (diakses tanggal 1 Agustus 2010).

DEONTOLOGI PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA (Oase Akuntabilitas Politik dalam Perspektif Partisipasi Politik)

Irwan Noor

Abstract

Accountability is often believed to be the embodiment of democratic society, so often relied upon by local government. However, by criticizing the Law 32/2004, the need to further understanding of the concept, particularly with the Development state Theory and Rational Choice Model in Political Theory

Keyword: Accountability, Political Participation

A. PENDAHULUAN

Akuntabilitas, telah menjadi kajian yang menarik para sarjana dan menjadi *central point* agenda dunia (Newell and Bellour, 2002; Mulgan, 2004; Zaharchenko, and Goldenman, 2004; Siddiquee, 2006; Haque and Mudacumura, 2007; Erkkila, 2007; Bovens, 2007; Mark, 2007). Ketertarikan intelektual terhadap akuntabilitas bukan saja disebabkan akuntabilitas telah menjadi elaborasi intelektual dalam literatur administrasi publik (Mulgan, 2000) serta menjadi karakter dan prinsip *good governance*, tetapi juga menjadi dasar yang fundamental dari prinsip-prinsip masyarakat yang demokratis (Stone, 1995; Zarei, 2000; Newman, 2004; Kilby, 2004, Armstrong, 2005; Haque, 2007; May, 2007; Carino, 2008).

Elaborasi akademis dalam tradisi ilmu administrasi publik serta perkembangan intelektual dalam sejarah administrasi publik, memunculkan berbagai perspektif (Gulick, 1990; Dobuzinski, 1997; Esquith, 1997; Spicer, 1998; Stivers, 1999; Franke, 2001; Overeen, 2005; Box 2005; Lanham, 2006). Mulai *Old Public Administration (1855-1887)*, yang digugat akan peran dan eksistensi yang kemudian memunculkan perspektif *new public management (1980-1990-an)*. David Osborne dan Ted Gaebler dengan karyanya *reinventing government (1992)* telah memberikan inspirasi, bahwa dalam administrasi publik harus dapat beroperasi layaknya organisasi bisnis, efisien, efektif, dan menempatkan masyarakat sebagai *stakeholder* yang harus dilayani dengan sebaik-baiknya. Dengan mengusung 10 (sepuluh) prinsip yang dibawahnya sebagai model *governance*, Osborne and Gaebler menyebutnya sebagai *entrepreneurial government model* (Green & Hubbell, 1996)

Tahun 1990-an muncul perdebatan intelektual terhadap perspektif *new public management* tersebut, khususnya berkenaan dengan kedudukan dan posisi warga negara. Sebagai sebuah gerakan "*administrative technology*", prinsip-prinsip yang dikedepankan perspektif *new public management*, dipandang bertentangan dengan nilai-nilai kepentingan publik dan demokrasi. Perdebatan intelektual tersebut memunculkan perubahan orientasi terhadap peran warga negara, yaitu dengan munculnya perspektif ketiga dalam ilmu administrasi, yaitu *new public service*. Dimana warga negara seharusnya ditempatkan di depan, dan penekanan tidak seharusnya membedakan antara mengarahkan dan mengayuh, tetapi lebih pada bagaimana membangun institusi publik yang didasarkan pada integritas dan responsivitas (Denhardt, 2004).

Wamsley dan Wolf (1996) dalam esensi tulisannya sebagai editor menunjukkan betapa pentingnya masyarakat dalam kedudukannya sebagai warga negara. Masyarakat bukan saja sebagai warga negara yang menjadi obyek

administrator untuk dilayani, tetapi juga aktif terlibat di dalam kebijakan-kebijakan publik. Little (1996) mengungkapkan konsekuensi demokrasi dalam administrasi publik, salah satunya, adalah adanya representasi administrator publik dan akuntabilitas administrasi publik terhadap masyarakat.

Sedangkan dalam konsep *good governance*, “*accountability is a key requirement of good governance*” (UN, *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, 2004). Sedangkan dalam elaborasi Konseptual, akuntabilitas tersebut terkemuka dalam bentuk *democratic accountability*. Di dalam konsepsi *democratic accountability* diperlukannya hubungan secara langsung antara administrasi publik dan masyarakat. Cendon (1999) menyatakan “*in democratic accountability, the society is not only a passive object of the administrative action, but rather it adopts an active role, as much in relation to the adoption of administrative acts*”. Kajian lebih spesifik tentang keterlibatan sebagai warga negara dikemukakan lebih lanjut oleh Robert D. Behn (1991), dalam kumpulan tulisan: *Rethinking Democratic Accountability*. Empat pertanyaan mendasar yang diajukan oleh Behn, yaitu: siapa yang memutuskan, siapa yang bertanggung jawab, siapa yang bertanggung jawab dalam pelaksanaannya, dan bagaimana mempertanggung jawabkan produk yang dihasilkan. Pertanyaan-pertanyaan tersebut berkenaan dengan posisi masyarakat sebagai warga negara. *Accountability refers to the obligation on the part of public officials to report on the usage of public resources and answerability for failing to meet stated performance objectives* (Armstrong, 2005).

Tulisan Richard C. Box, (1998) memberikan ruang yang lebih besar terhadap peran masyarakat sebagai warga negara. Salah satu prinsip yang dikemukakan Box adalah *the accountability principle*, bahwa pemerintahan pada dasarnya adalah milik masyarakat. Oleh karena itu, akuntabilitas publik berarti pertanggung jawaban kepada masyarakat sebagai pemilik pemerintahan. Untuk mencapai akuntabilitas publik dibutuhkan keterlibatan masyarakat dalam proses kebijakan bersama dengan para wakilnya dan administrator publik. IDS (2006) mengungkapkan *When accountability works, citizens are able to make demands on powerful institutions and ensure that those demands are met*. Lebih jauh, Drechsler (2005) mengingatkan bahwa “menganggap masyarakat hanya sebagai konsumen semata menyebabkan masyarakat dijauhkan dari haknya untuk berpartisipasi”.

Makna yang tertuang dari pengembaraan intelektual di atas adalah pemosisian warga negara dalam berbagai aspek kehidupan. Warga negara dipahami statusnya yang memiliki integrasi antara hak-kewajiban-dan tanggung jawab. Dalam hal ini, maka konsepsi akuntabilitas di pemerintah daerah dalam sudut pandang *democratic accountability* menjadi paralel dalam budaya baru bagi administrasi publik, yaitu perspektif *human governance* (Suatu konsep yang dikemukakan oleh Mario Baggini (2005)). Suatu konsep yang menjelaskan kriteria dan prinsip yang diketemukan dari refleksi persoalan yang timbul dalam administrasi publik, khususnya berkenaan dengan munculnya persoalan-persoalan dari perspektif teknikal dan struktural untuk memenuhi prinsip-prinsip dasar yang diharapkan dalam penataan pemerintahan yang baik (*good governance*)(Thoha, 2008).

Refleksi empiris terhadap konsepsi intelektual akan akuntabilitas tersebut, serta derajat kewenangan warga negara terimplementasikan dalam kebijakan pemerintah di berbagai belahan dunia. Dalam bingkai pemerintahan di Indonesia,

dapat ditelusuri dalam koridor UU 32 tahun 2004. Secara formal, UU tersebut memberikan kerangka yang cukup ideal bagi terwujudnya keadaan politik lokal yang dinamis dan demokratis di setiap daerah. Pencerahan terhadap membaiknya partisipasi masyarakat sangat dimungkinkan pada era keluarnya UU tersebut. Huther dan Shah (dalam Smreu, Maret 2004), mengungkapkan bahwa: *“negara yang melakukan desentralisasi mempunyai tata kelola pemerintahan yang lebih baik dibanding negara yang menganut sistem sentralisasi. Mereka menunjuk bahwa partisipasi warga negara dan akuntabilitas sektor publik berkaitan erat dengan desentralisasi pengambilan kebijakan di sektor publik.”* Hans Antlov (2004) mencatat bahwa *“otonomi daerah dan demokratisasi telah membuka ruang politik bagi warga negara untuk menjadi aktif terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan di komunitasnya masing-masing”*.

Akar pemahaman ini sebenarnya berangkat dari warna pengajawantahan paham demokrasi liberal dalam berbagai belahan pemerintahan dunia. Penjelasan Rhodes (1977), sebagai salah seorang penggagas konsep *governance*, memperkuat bingkai tersebut dengan menyatakan: *“bahwa salah satu ciri governance adalah “jaringan organisasi”, dimana tuntutan lingkungan pasar menghendaki organisasi memiliki efektivitas dan efisiensi ... tidak ada kewenangan mutlak ... semuanya memiliki derajat otonom yang sama-sama signifikan”*. Hayden (1992) secara komprehensif memasukan konsep partisipasi dalam dimensi empirik *governance*, yang memuat tiga elemen utama, salah satunya, yaitu elemen pengaruh warga negara, yang diukur dari tingkat partisipasi politik, ... dan akuntabilitas publik. Lebih jauh Cornwall (2000) mengatakan, *“rekonseptualisasi kewarganegaraan akhirnya menempatkan warga sebagai ‘pihak yang dapat bertindak’ (as the exercise of agency).*

Berangkat dari sinilah kemudian konsep akuntabilitas, yang salah satunya akuntabilitas politik, muncul memperkuat harapan tersebut. Namun sayangnya, oase pergeseran tersebut memunculkan ruang gesekan dan konflik dalam tatanan sosial kemasyarakatan. Capaian *good governance* membawa korban tereliminasi warga negara secara utuh. Perwujudan dalam hal ini adalah menipulasi partisipasi politik masyarakat di dalam kebijakan-kebijakan pemerintah. Selain itu, yang tampaknya terabaikan, munculnya pergeseran ruang konflik. *Pertama*, UU 32/2004 menciptakan dan mendahulukan nilai-nilai kuantitas seorang kepala daerah dibanding kualitas yang dimiliki. Pergeseran pertama yang muncul ini merupakan kenyataan logis jika nilai-nilai demokratis secara salah kaprah diterapkan dalam masyarakat *heterogen* serta lemah dalam kesadaran politiknya. Seorang kepala daerah terpilih sebagai calon hanya semata karena latar belakang kedekatan dengan partai politik. Warga negara “dipasung” dalam pemberian penilaian, karena yang bersangkutan “dianggap” calon yang telah mewakili nilai-nilai kemasyarakatan dari partai bersangkutan. Masyarakat sebagai warga negara “hanya disuguhkan” dalam bentuk keindahan kata ketika adanya “debat” antar calon. Konsekuensi pilihan seperti ini adalah munculnya pimpinan yang fasih dalam ruang politik dan tunduk pada garis politik partai pengusungnya. Dampak yang muncul kemudian adalah: (1) garis kebijakan yang dibuat kepala daerah terkadang terlepas pada nilai-nilai kepemimpinan, yang pada dasarnya bergerak dalam ruang administratif. (2) Akuntabilitas politik pemerintah yang semestinya hak warga negara, tergeser menjadi hak partai politik, (3) Jika terpilih kepala daerah dari kelompok minoritas, kendati itulah adalah pilihan rakyat, muncul konflik ditubuh pemerintah di dalam

penilaian kinerja pemerintah daerah yang bersangkutan. Penolakan atas LPJ kepala daerah lalu muncul kepermukaan; (4) terkadang ranah administratif disejajarkan persoalannya menjadi ranah politik. Jika dua ranah ini muncul bersamaan, nuansa *partnership* dalam organisasi pemerintahan sukar tercapai. Lalu munculah kesalahan-kesalahan administratif, yang diistilahkan Nicholas Henry, *big democracy*, *big bureaucracy*. Kondisi ini diperparah lagi dengan beberapa temuan, seperti: kajian lapangan yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian Smeru (2004), Agus dkk, Sutoro Eko. Kantor Litbang dan Diklat Aparatur 1 LAN RI, 2002, yang menunjukkan beberapa kegagalan implementasi konsep tersebut, yang malah menimbulkan berbagai kondisi negatip pemerintahan daerah. Contohnya: (1) Hasil penelitian yang dilakukan Gitadi (2000), di Surabaya saja terjadi peningkatan sebesar 30 persen konflik dalam wujud unjuk rasa yang dilakukan mahasiswa, buruh/karyawan, sopir maupun warga kampung, (2) Melebarnya kasus korupsi ke daerah-daerah. Tahun lalu (1999), hasil penelitian PERC menempatkan Indonesia sebagai negara dengan tingkat korupsi tertinggi dan sarat kronisme dengan skor 9,91 untuk korupsi dan 9,09 untuk kronisme dengan skala penilaian antara nol yang terbaik hingga sepuluh. Di tahun 2000, Indonesia memperoleh skor 8,0 atau tak bergerak dari skor tahun 1999. (3) Demonstrasi setelah pemilihan kepala daerah acap kali muncul kepermukaan. Kasus pemilihan Gubernur di Maluku Utara, sebagai salah satu sandaran maraknya konflik yang muncul kepermukaan, dapat dijadikan indikasi hal tersebut.

Memang secara teoritis, sebagaimana diungkapkan Almond (1986), demonstrasi dimasukan sebagai salah satu bentuk partisipasi, namun hal tersebut disandarkan pada konsep masyarakat yang memiliki kesadaran politik. Adapun sistem pemerintahan yang membuka lebar *keran* partisipasi, sebagaimana disiyaratkan paradigma *governance* maupun *euforia* sistem desentralisasi, tanpa didukung kesadaran politik masyarakat, maka satu sisi akan memunculkan, apa yang disebut Huntington (1970) dengan istilah "*ledakan partisipasi*". Bahwa masyarakat tidak memahami mengapa ikut serta dalam kegiatan-kegiatan pemerintah, dalam bahasa lain, warga negara hanya didudukan sebagai robot untuk mewujudkan konsep *good governance*. Dampaknya, akuntabilitas politik yang dilaksanakan oleh pemerintah hanya sebatas pada kelompok politik pendukungnya.

Itulah sebabnya Lindblad (2004) dalam tesisnya, *accountability to whom*. mempertanyakan implikasi akuntabilitas tersebut. Inilah yang dikhawatirkan oleh para pengkritik konsep *governance*. Evans (1989) menyebutnya sebagai perilaku "*predator*". Nuansa ini muncul sebagai suatu refleksi dari konsepsi liberalisasi pemerintahan. Ia berawal dari adanya kesetaraan warga negara dalam berbagai aspek, namun pada ujung perjalanannya membawa pengorbanan warga negara yang berada pada sisi "lemah ekonomi" maupun "lemah politik", yang kemudian memunculkan konsepsi marginalisasi warga negara.

Tulisan berikut mencoba menguak "tirai" konsep *governance* tersebut, khususnya domain akuntabilitas politik, dengan penyandaran pada UU pemerintah daerah, dengan pengkalkulasian *Development state Theory* dan *Political Theory*, khususnya *Rational choice model*.

A.1. Posisi Partisipasi Politik Masyarakat

Untuk memahami posisi partisipasi politik masyarakat, maka Refleksi UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, memberikan makna yang berarti bagi

peran politik masyarakat di dalam mewujudkan otonomi politiknya. Hal ini berarti Pemindahan kekuasaan dan sumberdaya kepada pemerintahan lokal dan membangun kapasitas pemerintah lokal itu adalah suatu yang krusial untuk memajukan partisipasi warga yang bermakna dalam pemerintahan lokal. Namun, masih banyak kendala untuk mencapainya.

Beberapa studi mendalam tentang partisipasi masyarakat dalam konteks paradigma tersebut terdapat perbedaan penekanan pada penguatan pilar tersebut. Satu sisi menitik beratkan pada penguatan kelembagaan, sedangkan disisi lain memfokuskan pada peran pentingnya partisipasi masyarakat. Berkenaan dengan penguatan kelembagaan sebagai pilar desentralisasi, ada dua opsi yang sama-sama sukar diambil yang terbaik, *partisipasi* atau *penguatan lembaga*. Dalam hal ini, tidak ada pilihan mudah dalam pilihan partisipasi (politik) bagi negara-negara berkembang. Ia bagaikan “lingkaran setan” dalam penentuan pilihan tersebut.

Hal tersebut di atas dapat dipahami jika sarana penguatan tujuan tersebut ingin diperbaiki. Pilihan penguatan kelembagaan, yang ujung perjalannya perbaikan pada pelaku, yaitu birokrasi, akan dihadapkan pada dua pilihan. Douglas (1982) misalnya mengemukakan ada dua pilihan penguatan kelembagaan birokrasi tersebut, yaitu: (1) model *pluralistic democratic*, dan (2) *democratic effecience*. Pilihan pada model pertama akan memberikan kekuatan penuh pada kekuasaan politik, yang berimbas pada munculnya berbagai macam konflik dan ketimpangan pembangunan. Terlebih jika kondisi ini dikaitkan dengan makin kuatnya partai politik di dalam konteks pembangunan dan di dalam kiprah pemerintah atau birokrasi di Indonesia. UU politik No. 10/2009 memberikan ruang yang leluasa tentang hal tersebut. Namun, pilihan kedua akan memunculkan nuansa yang menjurus ke dunia ketidak-efesien-an. Dengan demikian, mengerucutnya permasalahan desentralisasi tersebut lebih mengarah pada perilaku manusianya, khususnya elit yang berkuasa. Kajian ini lebih spesifik lagi jika pilihan penguatan dititikberatkan pada partisipasi.

Perlu pilihan di dalam pengembangan paradigma tersebut. Nico (1987) dalam tulisannya mengungkapkan secara gamblang bagaimana pada tataran pemerintahan lokal seorang camat lebih banyak mengarahkan berbagai kebijakan dibandingkan masyarakat secara keseluruhan. Hal ini makin disadari jika ditelaah paradigma *empowerment* yang mendalihkan adanya fase-fase di dalam pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan, yang kemudian bermuara pada tahapan pemberdayaan politik. Kendatipun disadari ada beberapa hambatan, seperti: perilaku, kebijakan, sistem manajemen, maupun sumberdaya manusia. Disisi lain, dalam perspektif *good governance*, terdapat tiga pilar yang diyakini sebagai penguat keberhasilan negara-negara berkembang, yaitu: pemerintah-swasta-publik/masyarakat (Rondinelli, 1981). Ketiga pilar tersebut berjalan dalam kondisi kesetimbangan, tidak saling mendahului atau menekan satu sama lainnya. Sehingga diperlukan sarana pengantarnya, yaitu sistem pemerintahan yang desentralisasi. Dengan bahasa lain, sebagai sarana pencapaian tujuan, diperlukan pilar-pilar yang menopang berhasilnya pencapaian tujuan tersebut. Hal ini sama artinya, peran politik masyarakat tidak dapat diabaikan begitu saja.

Namun sayangnya, sebagaimana diungkapkan Oyugi (2000), program desentralisasi yang ada sekarang ini sering kali tergelincir dari harapan-harapan besar yang menyertainya, dan gagal memperdalam makna demokrasi. Pada banyak negara, dominasi dari berbagai bentuk kelembagaan demokrasi liberal dan techno-

birokrasi telah menyingkirkan dan mengalienasi keterlibatan warga dalam pengambilan keputusan pemerintahan (Fung & Wright, 2001).

Bila pemerintah pusat betul-betul serius melakukan desentralisasi dan bertemu dengan kemauan dan kemampuan pemerintah lokal untuk melibatkan warga dalam pemerintahan, hasil yang positif pastilah terjadi. Seperti yang ditunjukkan oleh pengalaman Perencanaan Keuangan yang Partisipatif (*Participatory Budgeting/PB*) di Brazil.¹² Souza (1996: 529) mengemukakan bahwa Konstitusi Brazil 1988 ‘... membuat Brazil sebagai satu Negara yang sangat terdesentralisasi di dunia, dalam arti distribusi sumberdaya fiskal dan kekuasaan politik’. Dengan demikian, partisipasi warga dapat didefenisikan sebagai ‘perluasan agenda masyarakat, di mana masyarakat dapat memobilisasi dan merumuskan tuntutannya (Cornwall & Gaventa, 2001).

Oleh karenanya, dalam konsepsi partisipasi politik, mengandung makna mempromosikan partisipasi warga dalam pemerintahan lokal, atau kemitraan Negara-Masyarakat Sipil, berarti membuka ruang bagi organisasi-organisasi masyarakat sipil berkaitan dan atau berhubungan dengan Negara. Pertanyaannya, akankah maksud tertuang secara faktual dalam UU 32/2004 tersebut?

A.2. Posisi Warga: Perdebatan “Development State” Vs “Rational Choice Model”

Untuk memahami perilaku pemerintah di dalam pencapaian esensi *good governance*, banyak teori yang dapat dipergunakan. Salah satunya adalah *development state*. Paling tidak ada dua isu besar di seputar konsep *developmental state*, yang dapat dijadikan sandaran analisa, yaitu demokatisasi dan masa depan *developmental state* itu sendiri. Suka atau tidak, demokrasi sebenarnya melemahkan kekuasaan negara yang sebelumnya sangat besar. Demokrasi tidak hanya meruntuhkan rejim kolot dari posisi kekuasaan dan dominasi politik yang telah berlangsung lama. Transisi rejim penguasa dari authoritarian ke demokrasi juga telah mengurai “kerumitan” selama ini di mana fondasi institusional *developmental state* terhambat dan dirusak oleh permainan politik dan konstitusional (Suwarno, 2006). Dengan alat analisa *development state*, maka dapat dipahami perilaku pemerintah yang lebih mendahulukan pemilik modal dibandingkan peran warga negara. Kendatipun hal ini bertentangan dengan prinsip yang ingin dicapai oleh konsepsi *governance* tersebut.

Developmental state adalah suatu paradigma yang mempengaruhi arah dan kecepatan pembangunan ekonomi dengan secara langsung mengintervensi proses pembangunan. Paradigma ini membangun tujuan substantif sosial dan ekonomi yang memandu proses pembangunan dan mobilisasi sosial. Karakteristik dari paradigma ini adalah negara yang kuat, peran dominan pemerintah, rasionalitas teknokratik dalam pembuatan kebijakan ekonomi, birokrasi yang otonom dan kompeten serta terlepas dari pengaruh kepentingan politik.

Inti dari paradigma ini adalah peranan dominan lembaga eksekutif. Yang dimaksud dengan lembaga eksekutif disini adalah otoritas administratif dan kekuatan politik. Jadi paradigma ini dimaksudkan untuk menegaskan peran pemerintah dalam ekonomi pasar. Kinerja ekonomi dibangun melalui penataan kelembagaan yang kuat yang dilakukan oleh pemerintah. Ini biasa dikenal dengan proses pembangunan ekonomi terencana. Pemerintah menyelenggarakan ekonomi terencana ini melalui lembaga yang ditunjuk khusus yang bertanggung jawab atas tugas mengarahkan

pembangunan itu sendiri, dan menjalankan beragam alat kebijakan untuk memastikan kegiatan bisnis tetap terpelihara dan terkelola dalam kerangka kepentingan nasional. Hal ini dianggap sebagai prasyarat penting dalam mengelola proses pembangunan. Beeson (2002) menjelaskan bahwa kunci untuk menjalankan *development state* yang efektif adalah kapasitas negara (*state capacity*), yaitu kemampuan untuk memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan pembangunan. Selain birokrasi yang kompeten juga diperlukan hubungan yang efektif dengan dunia usaha sebagai titik penting dalam inisiatif-inisiatif pembangunan yang berhasil.

Dalam perspektif Schmitter, yang dikutip Hill (1993), perilaku negara yang demikian merupakan cermin monopoli negara sebagai aktor korporatis (*state corporatism*) yang lebih toleran pada kepentingan pemilik modal dibandingkan warga negara. Dengan demikian, memberikan kewenangan kepada sektor swasta untuk menguasai perekonomian dibanyak hal justru akan memperlemah *bargaining* politik negara. Praktek kolusi antara pemerintah dan kelompok pengusaha memunculkan birokrasi *rente* pelayan pengusaha modal. Dimana dengan menyatunya kelompok ini pada akhirnya merugikan rakyat (Sujarwoto, 2007). Kunio (1990) menyebutkan, yang diuntungkan dalam kondisi demikian adalah para pemilik modal atas pengorbanan masyarakat. Dalam kajian politik, pemerintah akhirnya lebih tunduk pada tuntutan para pemilik modal. Menurut Bur *et al.* (1999), inisiatif warga untuk meningkatkan partisipasinya dalam pemerintahan lokal mungkin terkooptasi, atau dimanipulasi, jika motivasi dari aparat pemerintah selalu ingin mengontrol.

Itulah sebabnya perlu merancang institusi-institusi demokrasi yang lebih inklusif dan bermakna. Alvarez (1993) meminta para analis politik dan aktivis memberikan perhatian yang besar kepada 'saluran dan strategi yang meningkatkan akses non-elite kepada pembuatan kebijakan dan implementasinya'. Agar teknik partisipasi dapat berjalan sebagaimana mestinya, 'tiga kaki bangku' haruslah tersedia. Yaitu, (1) tujuan penyelenggaraan pemerintahan harus jelas (apakah kita menginginkan efisiensi, efektifitas, atau akuntabilitas?); (2) pengetahuan tentang kelokalan itu sendiri (apa saja sumberdaya atau kendala yang ada?); dan (3) memahami teknik-teknik partisipasi yang ada (apakah tehnik yang bersangkutan tepat guna atau bisa berjalan?).

Berkenaan dengan hal tersebut di atas, ada tiga alasan kuat kajian partisipasi politik dikedepankan. *Pertama*, Partisipasi politik diyakini sebagai bagian esensial sebuah bangun demokrasi. Dalam agenda demokrasi, partisipasi politik disyaratkan sebagai bagian yang perlu dan sangat dikedepankan. Hal ini dapat dipahami, esensi demokrasi adalah adanya partisipasi politik masyarakat. Dalam konteks politik di Indonesia, Semangat UU 22/1999 yang kemudian diperbaharui menjadi UU 32/2004 menjadi tonggak pembaharuan demokrasi di Indonesia. Secara teoritis, desentralisasi yang mencakup konsep politik (devolusi) dan administratif (dekonsentrasi), yang tertuang dalam UU tersebut, memberikan ruang yang lebih luas bagi pemerintahan daerah maupun masyarakat lokal untuk mengekspresikan hak-hak politik mereka. *Kedua*, dalam analisa sistem politik, partisipasi merupakan bagian integral dalam input sebuah sistem politik. Dalam analisis sistem, Easton memandang sistem politik sebagai proses konversi atau perubahan, yaitu merubah *in-put* menjadi *out-put*. Ada dua jenis *in-put* sebuah sistem politik, yaitu tuntutan dan dukungan. Munculnya kedua jenis *in-put* tersebut hanya dapat berjalan jika

masyarakat memahami dan menyadari, jika tuntutan atau dukungan mereka memberikan makna terhadap sistem politik yang berjalan. *Ketiga*, Perubahan paradigma ke desentralistik mensyaratkan keterlibatan masyarakat. Desentralisasi dan otonomi merupakan upaya perluasan dan pendalaman partisipasi masyarakat. Secara implisit desentralisasi memberikan ruang yang lebih bagi masyarakat di dalam mengejawantahkan hak-hak politik mereka. Konsep ini berkenaan dengan tujuan desentralisasi tersebut, sebagaimana diungkapkan (Byrne and Schnyder, 2005)

“Political decentralisation aims at improving the active participation of the population in political decision-making processes. It implies that locally elected authorities must bear more responsibility towards those who elected them and that they must better represent local interests in political decision-making processes.”

Konsep partisipasi politik hanya dapat dipahami jika: (1) Keterlibatan individu di dalam kegiatan politik; (2) Pendekatan yang dipergunakan; atau (3) Faktor yang mempengaruhi partisipasi politik. Dari keterlibatan individu, ada dua sudut pandang yang berbeda di dalam memahami partisipasi politik, (a) Bahwa partisipasi politik didasarkan *inner-will* individu yang bersangkutan (*outonomus participation*). Artinya partisipasi politik hanya terbatas pada kegiatan sukarela saja, yaitu kegiatan yang dilakukan tanpa paksaan atau tekanan dari siapapun. Termasuk kedalam kelompok ini Sidney Verba dan Norman H Nie, Gabriel A Almond (1974). Dalam konteks studi partisipasi politik, para penulis barat pada umumnya berpendapat bahwa keikutsertaan rakyat dalam berbagai kegiatan politik karena memenuhi himbauan dan ajakan pemerintah tidak dapat dianggap sebagai partisipasi politik (Maswadi Rauf, 1999). Argumentasi ini diperkuat oleh Peter L Berger yang mengungkapkan *“pengertian partisipasi akan sangat terbatas kalau elite dibiarkan mendefinisikan suatu situasi dengan sepenuhnya mengabaikan situasi ini telah didefinisikan oleh mereka yang hidup di dalamnya”*. Hal ini berarti, partisipasi mencakup akses warga dengan mendudukkannya sebagai aktor kunci pembuat kebijakan. Partisipasi warga dengan demikian dapat didefinisikan sebagai ‘perluasan agenda masyarakat, di mana masyarakat dapat memobilisasi dan merumuskan tuntutannya. (b) Bahwa partisipasi politik mencakup pula kegiatan yang digerakan oleh pihak luar (*mobilized participation*). Kelompok ini misalnya, Samuel P Huntington (1970), yang mengungkapkan: *“masyarakat tidak perlu menilai apakah keterlibatan mereka di dalam proses politik memenuhi keperluan mereka sendiri atau melayani kebutuhan elite politik”*. Argumen yang dikemukakan kelompok kedua ini tertuang dalam 4 (empat) alasan yang dijadikan landasan penggunaan definisi ini, sebagaimana yang diungkapkan Huntington, yaitu: (1) partisipasi politik yang dilakukan berwujud sebuah tindakan bukan sikap. Dengan demikian kegiatan yang dilakukan lebih berwujud nyata dibanding sikap yang lebih mengarah pada orientasi perilaku Perbedaan konsep tindakan dan sikap juga membawa konsekwensi pada analisis yang dipergunakan. (2). Kegiatan yang dilakukan warga negara lebih mengarah pada tindakan individu sebagai warga negara. Hal ini untuk membedakannya dengan kegiatan politik yang dilakukan oleh elit politik atau orang yang profesional di bidang politik (3). Kegiatan yang dimaksud untuk mempengaruhi pengambilan keputusan pemerintah. Dimana (4) kegiatan tersebut tidak peduli mempunyai efek atau tidak.

Dalam kajian ini pendekatan *Rational choice model* dimungkinkan untuk dipergunakan. Ada dua alasan penggunaan pendekatan ini, yaitu: (1) Bahwa di

dalam kegiatan politik nilai-nilai partisipasi politik masyarakat selalu dihubungkan dengan nilai-nilai ekonomis yang menyertainya. Perspektif model ini berupaya menjembati atau memahami fenomena-fenomena ekonomi dalam perspektif ekonomi pasar dengan fenomena kegiatan-kegiatan politik yang dilakukan seseorang. Asumsi dasar dari pendekatan ini mengungkapkan bahwa manusia pada dasarnya egois, rasional, dan selalu berupaya untuk memaksimalkan utilitas dan keuntungan untuk dirinya. Dalam pandangan ini, individu sebagai aktor diasumsikan mempunyai serangkaian hak milik khusus (*set of properties*), termasuk seperangkat selera atau preferensi tertentu. Karena hak milik tersebut, maka manusia menjadi pelaku ekonomi yang mempunyai kapasitas untuk memutuskan secara rasional dalam memilih berbagai alternatif pilihan ekonomi. Ini berlaku pula dalam kegiatan politik, seperti sikap pemilih (*voters*) dalam pemilihan umum (2) Hasil penelitian yang dilakukan Eep Saepulloh Fatah (2000) bekerjasama dengan Ohio University, tergambar apa yang paling diinginkan dan menjadi impian sebagian masyarakat adalah kondisi kebutuhan pokok seperti harga, tingkat ketersediaan, distribusi dan sebagainya kembali seperti semula. Bagian lain ketika ditanya apa makna demokrasi yang hakiki buat mereka, jawabannya adalah kalau kondisi kehidupan sosial kami kembali seperti kemarin maka demokrasi tercapai di tempat ini. Jawaban-jawaban tersebut memberikan makna bahwa masalah kehidupan ekonomi memberikan makna tersendiri bagi kehidupan politik sebuah masyarakat

Pemahaman di atas tidak jauh berbeda dengan apa yang diungkapkan Brady (1999):

“Political participation requires action by ordinary citizens directed toward influencing some political outcomes. Brady defines political participation as contingent upon overt action, rather than interest, motivation, or disposition. Further, he argues that it involves behaviour by ordinary citizens not party executive members in activities that inherently ‘political’ or directed at some government policy or activity. Finally, he stipulates that political participation is defined by activity that is intended to influence outcomes. He argues that activities like reading newspapers or watching television political discussions on televisions border political activity, but they are not in and of themselves attempts to influence politics.”

Berkenaan dengan tulisan ini, maka tulisan Samuel P. Huntington (1970) tentang partisipasi di negara berkembang boleh jadi menjadi rujukan di dalam mengkaji akuntabilitas politik dari perspektif partisipasi politik. Hal ini karena sukar sekali untuk membedakan antara kegiatan yang benar-benar sukarela dan kegiatan yang dipaksakan secara terselubung, baik oleh penguasa maupun oleh kelompok lain. Selain itu menurut Weiner ada beberapa alasan mengapa elite politik mengembangkan partisipasi mobilisasi tersebut, yaitu: (1) Lembaga-lembaga partisipasi, seperti: pers, organisasi-organisasi sukarela, partai-partai politik dan semacamnya adalah lemah; (2) Terbentuknya rezim militer atau sipil otoriter; (3) Ada lembaga-lembaga partisipasi, namun partai-partai politik justru terpecah belah dan tak mampu mempertahankan, apalagi mengembangkan sistem kerpartaiannya

Berangkat dari pendekatan di atas, menurut *Myron Wiener* ada dua faktor pendorong bagi menguatnya partisipasi politik. *Pertama*, tumbuhnya angkatan kerja perkotaan yang bekerja di sektor industri yang mendorong timbulnya organisasi buruh. *Kedua*, pertumbuhan komunikasi massa yaitu karena perkembangan penduduk, transportasi, komunikasi antara pusat-pusat kota dan daerah terbelakang, penyebaran surat kabar, penggunaan radio, dan sebagainya. Hal ini akan meningkatkan kesadaran anggota masyarakat akan pengaruh kebijaksanaan

pemerintah terhadap tiap-tiap warga negara. Namun demikian, hal ini berkenaan pula dengan faktor-faktor yang mempengaruhi partisipasi politik tersebut.

Apa yang diungkapkan di atas memberikan petunjuk bahwa akuntabilitas hanya dapat berjalan dengan penataan ulang pada konsepsi akuntabilitas tersebut, khususnya pada isi UU 32/2004. Dengan demikian, padangan ini mempertimbangkan peran warga dan/atau warga negara pada pemerintahan lokal dalam logika demokrasi representatif. Warga negara berpartisipasi dan berperan dalam mencapai keseimbangan dan penanggulangan kemiskinan melalui pemilihan wakil yang lebih mewakili dan akuntabel untuk pemerintahan lokal. Pendekatan ini peduli (*concern*) pada transformasi pengetahuan yang melampaui pengetahuan tentang ruang publik (*public sphere*) dan demokrasi representatif, dan menentang batasan-batasan antara *public* dan *privat* yang memungkinkan bentuk-bentuk yang lebih langsung dari keterkaitan demokratik (Gaventa & Valderrama, 1999).

C. PENUTUP

Kajian dan rekomendasi di atas memberikan indikasi, bahwa konsepsi akuntabilitas memberikan makna ganda. Sebuah konsep yang sangat tergantung pendefinisian sesuai konteks nilai kemasyarakatan yang ada (English, 1990; Dubnick, 2003; Axworthy, 2004). Cornwall, dalam Clark (2001), mengatakan, rekonseptualisasi kewargaan akhirnya menempatkan warga sebagai 'pihak yang dapat bertindak' (*as the exercise of agency*), ketimbang sebagai sekumpulan hak dari identitas nasional sebagaimana yang dirumuskan oleh kaum liberal. Pemaknaan kewargaan sebagai 'pihak yang dapat bertindak' ini menjadi dasar dari sebuah pendekatan yang lebih inklusif dengan sejumlah hak yang dikembangkan oleh warga itu sendiri.

Dengan bahasa lain, sebagaimana dinyatakan Goetz and Gaventa, dalam Clark (2001) "*Jika pemerintah mau memantapkan mekanisme partisipasi, upaya-upaya mereka akan jauh lebih efektif jika upaya-upaya itu sama dengan tuntutan warganegara*". Artinya, ada tuntutan untuk mengembangkan nilai-nilai partisipasi warga negara. Dan memang, sebagaimana dikemukakan Estrella, dalam Clark (2001), salah satu kunci yang perlu dipertimbangkan dalam menilai pemerintah lokal adalah adanya "partisipasi". Sedangkan faktor penting lain yang mempengaruhi potensi warga berpartisipasi dalam pemerintahan lokal adalah motivasi dari pemegang otoritas untuk menumbuhkan nilai-nilai partisipasi. Menurut Bur *et al.*, dalam Clark (2001) inisiatif warga untuk meningkatkan partisipasinya dalam pemerintahan lokal mungkin terkooptasi, atau dimanipulasi, jika motivasi dari aparat pemerintah selalu ingin mengontrol. Dalam pandangan mereka, partisipasi yang efektif hanya akan terjadi jika motivasi yang ada diiringi oleh kepercayaan bahwa semua orang punya hak yang sama dalam mengontrol keputusan yang akan mempengaruhi mereka. Namun demikian, Blair (2000: 21) percaya bahwa pemerintahan lokal potensial untuk jadi lebih demokratis karena, 'dengan membangun demokrasi populer dan akuntabilitas kepada pemerintahan lokal, pemerintah di tingkat lokal akan menjadi lebih responsif kepada tuntutan warganya, dan akan lebih efektif dalam penyelenggaraan pelayanan publiknya'. Menurut pandangan Blair, apakah suatu pemerintahan lokal demokratis atau tidak tergantung pada aspek akuntabilitas dari para wakil yang terpilih itu.

DAFTAR RUJUKAN

- *6th Global Forum on Reinventing Government: Towards Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea*
- Almond, Gabriel A , 1965, *The Civic Culture*, Little Brown and Co
- Alomond, Gabriel A dan Sidney Verba., (terj), *Budaya Politik: Tingkah Laku Politik dan Demokrasi di Lima Negara*, 1986, Bina Aksara, Jakarta
- Antonio Bar Cendon, 2000, *Accountability and Public Administration: Concept, Demensions, andi Developments*, EIPA, Netherlands
- Armstrong, Elia, August 2005, *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends*, Regional and International Developments and Emerging Issues, United Nations
- Bardhan, Pranab and Dilip Mookherjee, 2006, *Decentralization and Accountability in Infrastructure Delivery in Developing Countries*, *The Economic Journal*, 116 (January), 101–127. _ Royal Economic Society 2006. Published by Blackwell, Publishing, 9600 Garsington Road, Oxford OX4 2DQ, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA.
- Byrne, Sarah and Matthias Schnyder, “*Gender and Decentralised Governance*”, International Research and Consulting Centre, Institute of Federalism, June 2005
- Beeson, Mark. 2002. The rise and fall (?) of the developmental state: The vicissitudes and implications of East Asian interventionism.
- Bovens, Mark, 2007, *Analyzing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*, *European Law Journal*, 13 (4), 447-468
- Box, Richard C, 2005, *Dialogue and Administrative Theory & Praxis Twenty-Five Years of Public Administration Theory*, *Administrative Theory & Praxis*; Sep; 27, 3; ABI/INFORM Global
- Brookes, Donald, 1992, Who's Accountable for Accountability?, *The Canadian Manager*; Jul/Aug 1992; 17, 2; ABI/INFORM Research, pg. 13
- Budiardjo, Meriam., *Partisipasi dan Partai Politik*, 1982, Gramedia, Jakarta
- Carino, Ledivina V, 2008, *Toward a Strong Republic: Anhancing the Accountability of the Philippine State*, PAQ Spring
- Cendon, Antonio Bar, 1999, *Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Development*
- Chhatre, Ashwini, 2008, *Political Articulation and Accountability in Decentralisation: Theory and Evidence from India*, *Conservation and Society* 6(1): 12–23, 2008
- Cornwall, A., 2000, “Bridging the gap? ‘Good governance’, citizenship and rights.” In Cornwall, A. Beneficiary, customer, citizen: Perspectives on Participation for Poverty Reduction. *SIDA studies No.2*: 60-68.
- Crane, Nicholas, May 2006, *Who Belongs, What Belongs? Rethinking Democratic Accountability Through The Growth Coalition and Textual Environment of Downtown Columbus, Ohio*, A Senior Honors Thesis, The Ohio State University
- Dawam Rahardjo, *Esesi-Esesi Ekonomi Politik*, 1983, LP3ES, Jakarta
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. 2004, *The New Public Service: Serving, Not Steering*. (New York: M.E. Sharpe). P.24
- Denhardt, Robert B, 1999, *Public Administration: An Action Orientation*, Third Edition, Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers
- Dobuzinskis, Laurent, 1997, *Historical and epistemological trends in public administration*, *Journal of Management History*, Vol. 3 No. 4, , pp. 298-316. MCB University Press
- Drechsler, Wolfgang, 2005, *The Rise and Demise of the New Public Management*, post-autistic economics review, *Issue No. 33*,
- English, Linda, 1990, *Redefining Public Accountability*, *Australian Accountant*; Mar 1990; 60, 2;
- Erkkila, Tero, 2007, *Governance and Accountability-A Shift in Conceptualization*, PAQ Spring
- Ernesto Schiefelbein, and Paulina Schiefelbein, *Three decentralization strategies in two decades: Chile 1981-2000*. *Journal of Educational Administration*, Vol. 38 No. 5, 2000, pp. 412-425;
- Esquith, Stephen L., 1997, *John Rawls and the recent history of public administration*, *Journal of Management History*, Vol. 3 No. 4, pp. 328-341. MCB University Press
- Franke, James L, Laurie M Johnson Bagby., 2001, *Escape from Politics: Philosophic Foundations of Public Administration*, *Management Decision*, 39/8 @ MCB University Press
- Friedman, J, 1992., *Empowerment: The Polities of Alternatif Development*, Cambridge, Blackwell
- George O. Assibey-Mensah., *Decentralization on Trial: The Case of Ghana's District Assemblies*, *The Western Journal of Blzack Studies*, Vol. 24, No. 1, 2000;

- Gilmour, Robert S and Laura S Jensen, May/June 1998; *Reinventing government accountability: Public functions, privatization, and the Meaning of "State Action"*, Public Administration Review; 58, 3; ABI/INFORM Research, pg. 247
- Haque, M. Shamsul and Mudacumura, Gedeon M, 2007, *Introduction Growing Concerns for Public Accountability Under the State in Transition*, PAQ Winter
- Hyden, Goran, 1992, *Governance and The Study of Politics*, dalam Goran Hyden (eds), *Governance and Politics in Africa*, Lynne Rienner, Colorado
- Hill, eds, 1992, *The Policy Process, A reader*, Harvester, Wheatsheat, London
- Hopkin, Jonathan, 1997, "*Political Parties, Political Corruption, and the Economic theory of democracy*", in *Crime, Law & Social Change 27: 255–274*, Kluwer Academic Publishers. *Printed in the Netherlands..*
- Huntington, Samuel P. and Nelson., No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries, 1970, Harvard University Press, USA
- Huntington, Samuel P. and Nelson., 1970, No Easy Choice: Political Participation in Developing
Institute Development Studies, 2006, *Making Accountability Count*, Policy Briefing Issue, 33, University of Sussex, Brighton BN1 9RE UK
- James Katorobo, Decentralization and Local Autonomy for Participatory Democracy, 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance , 24 – 27 May 2005, Seoul, Republic of Korea;
- Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde. 1978, *Classic of Public Administration*, Cole Publishing Company Pacific Grove, California
- Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde. 1978, *Classic of Public Administration*, Cole Publishing Company Pacific
- Kilby, Patrick, 2004, *Accountability for Empowerment: Dilemmas Facing Non-Governmental Organizations*, Discussion Papers: Policy and Governance, Asia Pacific School of Economics and Government, The Australian National University
- Kooiman, J. (ed), 1993, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage Publications, London, 2-6, 35-41, 149-157.
- Kunio, Yoshihara, 1990, *Kapitalisme Semu Asia Negara*, LP3ES, Jakarta
- Lanham, Ryan L, 2006; *Borders and Boundaries: The Ends of Public Administration*, Administrative Theory & Praxis; Dec 28, 4; ABI/INFORM Global
- Lihat Nicholas Henry, 2004, *Public Administration and Public Affairs*, 9th ed, Upper Saddle River, New Jersey,
- Little, John H., 1996, "*Thinking government: bringing democratic awareness to public administration*" in Gary L. Wamsley., and James F. Wolf (ed.) *Refounding democratic public administration: modern paradoxes, postmodern challenges*. (Thousand Oaks, California: Sage Publications, 1996), Pp. 327-350.
- May Peter, 2007, *Regulatory regimes and accountability*, Regulation & Governance (2007) 1, 8–26
- Mulgan, Richard, 2004, *Public Sector Reform in New Zealand-Issues of Public Accountability*, Policy and Governance Discussion Papers 04-03, Australian National University
- Newell, Peter and Bellour, Shaula, 2002, *Mapping Accountability: Origins, Contexts and Implications for Development*, IDS Working Paper 168, Institute of Development Studies, Brighton, Sussex BN1 9RE, England
- Newman, J., 2004, '*Constructing Accountability: Network Governance and Managerial Agency*', Public Policy and Administration, Vol. 19, No. 4, Winter, pp. 17-33.
- Nicholas Henry, 2004, *Public Administration and Public Affairs*, 9th ed, Upper Saddle River, New Jersey,
- Nunes, Carlos Silva, Sept/Oct 2007, "*Reinventing Local and Metropolitan Government*", Public Administration Review
- Overeem, Patrick, 2005, *The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and Political Neutrality of Administrator*, Administrative Theory & Praxis; Jun; 27, 2; ABI/INFORM Global;
- Park, Shee-Jeong, 2006, "Political Participation of "Asian" New Zealanders: A Case Study of Ethnic Chinese and Korean New Zealanders", A thesis, The University of Auckland, October
- P. Sahlberg , 20 November 2008, *Rethinking accountability in a knowledge society*, European Training Foundation, Viale Settimio Severo 65, 10133 Torino, Italy
- P.S. Reddy and T. Sabelo, *Democratic decentralization and central/provincial/local relations in South Africa*, International Journal of Public Sector Management, Vol. 10 No. 7, 1997, pp. 572-588.

© MCB

- Pashang, Hossein, 2003, *Processes of Accountability*, Sweden, Intellecta Docus Sys AB, Vastra Frolunda
- Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, 1970, Cambridge University Press, London
- Pranab Bardhan, *Decentralization of Governance and Development. Journal of Economic Perspectives—Volume 16, Number 4—Fall 2002—Pages 185–205;*
- Prasojo, Eko, Teguh Kurniawan dan Azwar Hasan, 2004, *Reformasi Birokrasi dalam Praktek: Kasus di Kabupaten Jembrana, Depok: Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota*
- Ranson, S. and Stewart, J., 1994, *Management for the Public Domain*, Basingstoke, Macmillan
- Rhodes, R.A.W, 1994, *The New Government: Governing Without Government*, Political Studies, XI.IV
- Rush, Michael and Philiff Althof, 1986, (terj) *Pengantar Sosiologi Politik*, CV. Radjawali, Jakarta
- Sarker, 2003, *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 16. No. 7
- Schacter, Mark, May 2000, *When Accountability Fails: A Framework for Diagnosis and Action*, Policy Brief No.9, Institute On Governance, 122 Clarence St., Ottawa, Ontario, Canada
- Siddiquee, Noore Alam, 2006, *Paradoxes of Public Accountability in Malaysia: Control Mechanisms and Their Liminations*, *International Public Management Review* . Volume 7 . Issue 2 . 2006 electronic Journal at <http://www.ipmr.net>
- Smith, Bruce L and D. C. Hague, 1972, *The Dilemma of Accountability in Modern Government: Independence versus Control* New York, St. Martin's Press, 1972
- Spicer, Michael W., *Cameralist thought and public administration*, 1988, *Journal of Management History*, Vol. 4 No. 3, pp. 149-159. © MCB University Press, 1355-252X
- Staffan L Lindberg, Spring 2004, *“Women's Empowerment and Democratization: The Effects of Electoral Systems, Participation, and Experience in Africa”*, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 39, No. 1)
- Stasavage, David, 2003, *Transparency, Democratic Accountability, and the Economic Consequences of Monetary Institutions*, *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 3 (Jul., 2003), pp. 389-402
- Steffek, Jens, February 2008, *Public Accountability and the Public Sphere of International Governance*, Recon Online Working Paper 2008/03
- Stivers, Camilla, 1999, *Translating out of time: Public administration and its history*, *Public Administration Review*; Jul/Aug; 59, 4; ABI/INFORM Global
- Stone, B, 1995, *'Administrative Accountability in the Westminster Democracies: Towards a New Conceptual Framework'*, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 8, No. 4, October, pp. 505-526.
- Verba, Sidney and Norman H Nie., 1972, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, Harper and Row Publisher, New York
- Wamsley, Gary L and Wolf, James F, (ed) (1996) *Refounding democratic public administration: modern paradoxes, postmodern challenges*, Sage Publications, Inc, California
- Weiner, Myron., *Modernisasi: Dinamika Pertumbuhan*, 1986, GajahMada University Press, Jogjakarta
- Zaharchenko, Tatiana Z and Goldenman, Gretta, 2004, *Accountability in Governance: The Challenge of Implementing the Aarhus Convention in Eastern Europe and Central Asia*, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 4: 229–251, Kluwer Academic Publishers. Printed in the Netherlands.

MEMETAKAN AKTOR POLITIK LOKAL BANTEN PASCA ORDE BARU: Studi Kasus Kiai dan Jawara di Banten

Abdul Hamid

Abstract

This study analyzed the role of cultural political actors in Banten: Kiai and Jawara. The political role of Kiai in Banten has risen and fell down. In 1945 until 1950, all of the Bupati in Banten were positioned by Kiai. Since that time to now, the leadership of Kiai has decreased. In New Order era, many Kiais were organized as supported organization of ruling party. It was mutualism relation, ruling party got mass supports and Kiai got material support for himself and pesantren. Jawara are rural strongmen or semi socially embedded men of prowess who are skillful in pencak silat and some are believed to have magical power, called ilmu. Some Jawara has been organized by Golkar party, since 1972. In post-Soeharto era, jawara has been predominance power. They put their family in many political positions both in executive and legislative. They use intimidation and violence to get their aim. On the other side, Kiai had been fragmented in many political powers, but still as supporting actor not as the main one. To fulfill their needs, both for their selves and for pesantren, some Kiais has done pragmatically and depended on others. The mix of political and economic weakness made Kiai failed to be a main actor in banten local politics.

Keywords: Local politics, Local political actors, Power

A. PENDAHULUAN

Banten adalah satu wilayah yang berada di ujung barat Pulau Jawa. Walaupun Provinsi Banten baru terbentuk pada tahun 2000, masyarakat Banten memiliki kesatuan politik di masa lalu sebagai sebuah kesultanan dalam waktu yang cukup lama, yakni 1526 M sampai 1828 M. Di era kemerdekaan sampai menjadi Provinsi, Banten merupakan sebuah karesidenan, bagian dari Jawa Barat. Provinsi Banten kini terdiri dari Kabupaten Serang, Kabupaten Pandeglang, Kabupaten Lebak, Kabupaten Tangerang, Kota Cilegon, Kota Tangerang, Kota Serang dan Kota Tangerang Selatan.

Islam adalah agama terpenting di Banten dengan jumlah pemeluknya sebesar 95,89%. Pemeluk agama lainnya: Katolik 1,03%, Protestan 0,22%, Hindu 0,22%, Budha 1,15% dan sisanya memeluk agama lokal (Sunda Wiwitan) (Banten Dalam Angka, 2007). Selain itu masyarakat muslim di Banten juga dianggap lebih taat menjalankan ajaran agamanya dibandingkan masyarakat muslim di tempat lain. Van Bruinessen melaporkan bahwa:

“The populations of Banten were more faithful than other Javanese in the observance of such religious obligations as the fast during Ramadhan and the payment of Zakat. Moreover, unlike elsewhere the payment of zakat in Banten served to strengthen independent ulama – the Kiai or guru – as against the official religious functionaries who usually administered (and enforced) zakat (Van Bruinessen, 1995: 165).”

Melihat komposisi diatas, maka bisa dipahami jika kepemimpinan pemimpin agama Islam menempati posisi yang amat penting. Secara kultural, pemimpin agama di Banten disebut **Kiai**. Kiai biasanya memimpin sebuah pondok pesantren. Jumlah pondok pesantren di Banten pada tahun 2006/2007 mencapai 1682 buah. (Departemen Agama, 2008).

Namun tak hanya ada Kiai di Banten. Jawara juga adalah salah satu elit kultural yang penting. Fenomena Jawara di Banten tak terlepas dari fenomena

“Jago“ yang pada umumnya ada di berbagai tempat di Jawa. Posisi jago tak bisa terlepas dari sejarah kekuasaan di Jawa secara umum. Pada masa prakolonial organisasi jago merupakan satu-satunya alat penguasa. Bahkan seorang Raja seringkali dinisbatkan pada sosok seorang jago, meskipun ia harus memiliki wahyu kedaton sebagai legitimasi.

Tapi dalam praktik kekuasaan politik seorang penguasa diukur dari jumlah kekuatan yang dimiliki dan raja tidak lain adalah seorang jago (Ong Hok Ham, 2002: 102). Di berbagai tempat jago ini memiliki penamaan yang berbeda, di Banten ada Jawara, di Madura ada “Blater“, dan di Jawa pada umumnya disebut “Bandit“ atau “Kecu“ (Rozaki, 2004: 9).

B. PEMBAHASAN

B.1. Memahami Kiai dan Jawara

Menurut asal-usulnya, perkataan kiai dalam bahasa Jawa dipakai untuk tiga jenis gelar yang saling berbeda: (1) Sebagai gelar kehormatan bagi barang-barang yang dianggap keramat; (2) Gelar kehormatan untuk orang-orang tua pada umumnya; (3) Gelar yang diberikan oleh masyarakat kepada seorang ahli agama Islam yang memiliki atau menjadi pimpinan pesantren dan mengajar kitab-kitab Islam klasik kepada para santrinya.

Dalam tulisan ini, kiai digunakan dalam pengertian ketiga. Kiai merupakan kelompok elite secara kultural, sosial, politik maupun ekonomi. Mereka merupakan pengajar agama (*preacher*) yang rata-rata sekaligus pemilik tanah yang luas. Mereka dianggap dan menganggap diri memiliki suatu posisi atau kedudukan yang menonjol baik pada tingkat lokal maupun nasional. Dengan demikian, mereka merupakan pembuat keputusan yang efektif dalam sistem kehidupan sosial orang Jawa, tidak hanya dalam kehidupan keagamaan, tapi juga dalam soal-soal politik (Dhofier, 1982:55-56).

Kiai karena kedalaman ilmu yang dimilikinya memiliki potensi kekuatan spiritual yang disebut magi. Magi inilah yang kemudian dipelajari oleh jawara –elit kultural Banten lainnya, sebagai sumber kekuatan. Tihami (1992:200) mengungkapkan bahwa jawara adalah seseorang yang karena pemilikan kekayaan, menjadikannya dekat dengan kiai dan menjadi salah satu elemen kepemimpinan yang sangat berpengaruh di Banten. Pada dasarnya jawara memperoleh kekuatan fisik dan magi (hikmah, kekebalan, kebatinan) dari kiai. Bahkan seringkali dikatakan bahwa jawara adalah khadamnya kiai. Jawara menjadi elit kultural di Banten karena memiliki kemampuan pencak silat dan juga dipercaya memiliki ilmu kesaktian.

Sedangkan profil fisik Jawara adalah pendekar yang pintar silat dan memiliki ilmu kekebalan sehingga tidak mempan sabetan golok. Memiliki ilmu hikmah (supranatural) yang bisa didapatkan dengan berguru atau dari keturunan. Sehingga ada orang yang disebut Jawara karena faktor keturunan. Pakaiannya khas, berwarna hitam-hitam dan sikapnya selalu waspada dengan senjata terselip di pinggang.

Tihami mengungkapkan:

“Kyai sejak zaman sultan dulu punya murid yang belajar ngaji sama Kyai. Diantara muridnya itu ada yang punya angleh (bakat) pada ilmu pengetahuan agama. Tapi, ada juga diantara murid Kyai yang punya angleh pada kecenderungan yang bernuansa kejuangan.

Lalu pada akhirnya yang cenderung pada ilmu agama itu namanya Santri, sedangkan yang cenderung pada kekuatan fisik dan bernuansa hikmah (Magi, penulis.) adalah Jawara. Dua-

duanya murid Kyai. Oleh karena itu, Santri disebut pembela agama, kalau Jawara bertindak dalam perjuangan kemerdekaan dan perjuangan lain.

Jadi, Kyai mempunyai dua pasukan kekuatan, yaitu Santri dan Jawara. Jawara ini, meskipun kecenderungannya mempunyai kekuatan fisik, tetapi karena murid Kyai, maka diisi dengan yang disebut ilmu hikmah. Jadi Jawara itu bukan hanya memiliki kekuatan lahir, tapi juga kekuatan batin.

Santri, mengandalkan ilmu agama, tetapi ia juga ikut berjuang bersama kiai. Karena itu, ia juga harus punya kemampuan mempertahankan fisik, meskipun porsinya kecil dibandingkan Jawara, tetapi kekuatan hikmahnya besar. Jawara kekuatan hikmahnya lebih kecil ketimbang santri.

Kekompakan Santri dan Jawara dibawah pimpinan kyai inilah sebetulnya kunci kemenangan dalam memperjuangkan masyarakat Banten. Pada waktu dulu, kemudian pada kurun berikutnya, kalau saya baca di tulisan orang Belanda, ada semacam perpecahan.” (Mansur, 2000: 269-270)

Sejarah Banten tak terlepas dari kepemimpinan Kyai dan Jawara. Pemberontakan-pemberontakan terpenting yang terjadi di Banten seperti Geger Cilegon 1888 (Kartodirdjo, 1984) dan Pemberontakan Komunis 1926 (Williams, 2003) menempatkan Kyai dibantu jawara sebagai pemimpin dan penggerak utama. Bahkan revolusi 1945 membuat rakyat secara spontan menempatkan para Kyai sebagai pemimpin formal, baik sipil maupun militer. Posisi Residen, Bupati, Camat, Wedana sampai Kepala Desa dijabat oleh Kyai. Bahkan pemimpin militer di Banten waktu itu dijabat Kyai Sjam'un yang kelak bergelar Brigadir Jenderal. (Suharto, 2001)

B.2. Korporatisme a la Orde Baru

Karena kuatnya posisi Kiai dan Jawara sebagai elit kultural di Banten, maka ketika orde baru berkuasa, kedua elit tersebut dibidik menjadi tulang punggung Golkar di Banten. Untuk mewujudkan gagasan ini, aparat pemerintah daerah menyadari bahwa mereka perlu membicarakannya kepada pimpinan militer dan pemerintah yang lebih tinggi. Gagasan ini disambut dengan penuh antusias oleh Gubernur Solichin G.P dan Panglima Kodam Siliwangi A.T. Witono. Maka ditemukanlah kedua pejabat tersebut dengan K.H. Mahmud, seorang kiai yang disegani oleh masyarakat Banten. Pertemuan ini berlanjut dengan datangnya Pangkowi II (Jawa-Madura) Letnan Jenderal Surono untuk menemui K.H. Mahmud dan para kiai Banten.

Pertemuan ini belum menghasilkan seperti apa yang diharapkan oleh pemerintah Orde Baru, yaitu agar para kiai masuk ke Golkar. Akhirnya pada pertemuan antara Presiden Soeharto dengan K.H. Mahmud di Batukuwung, Kiai Mahmud dan para Kiai menyatakan diri sebagai pendukung Golkar. Maka pada tanggal 3 Mei 1970 berdirilah organisasi Satkar Ulama, dengan Ketua Umum K.H. Mahmud. (Sudiati Artati, 1988: 45).

Turun langsungnya Presiden RI Soeharto untuk “menjinakkan” para kiai menunjukkan betapa posisi kiai dianggap sentral di Banten. Nampaknya, pemerintah pusat memahami betul bahwa sejarah masyarakat Banten lekat dengan kepemimpinan kiai. Merangkul kiai berarti mempermudah dalam menancapkan kekuasaan semakin dalam ke masyarakat Banten.

Pembentukan Satkar Ulama merupakan bagian dari strategi korporatisasi yang dilakukan oleh pemerintah orde baru melalui Golkar. Kelompok dalam masyarakat dikotak-kotakkan untuk kemudian mempermudah dikuasai dan membuat aspirasi memiliki jalur resmi yang mudah dikontrol. Tak hanya kiai di

Banten yang “dijinakkan” dengan strategi ini, kelompok kultural lain di Banten yaitu jawara juga dikuasai, dikontrol dan kemudian menjadi pilar orde baru di Banten melalui pembentukan Satuan Karya Jawara yang kemudian berganti nama menjadi Persatuan Pendekar Pesilatan Seni Budaya Banten Indonesia (PPPSBBI).

Satkar Ulama kemudian menjadi anggota dari Hasta Karya, organisasi sayap Golkar. Terdapat dua jenis organisasi dalam Hasta Karya. Pertama, organisasi yang mendirikan Golkar yaitu : *Kesatuan Organisasi Serba Guna Gotong Royong* (Kosgoro), *Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong* (MKGR), dan *Sentral Organisasi Karyawan Swadiri Indonesia* (Soksi). Kedua, Organisasi yang didirikan Golkar yaitu *Angkatan Muda Pembaharuan Indonesia* (AMPI), *Satkar Ulama*, *Al-Hidayah*, *Himpunan Wanita Karya*, and *Majelis Dakwah Islamiyah* (MDI).

Menjelang Pemilu 1971, para kiai yang tergabung dalam Satkar Ulama tidak hanya melakukan kampanye terbatas dalam pesantren yang mereka pimpin, tetapi juga terjun ke pengajian-pengajian di mesjid-mesjid agar umat Islam di Banten memilih Golkar.

Di lain pihak jajaran pemerintah daerah melakukan upaya untuk mempengaruhi penduduk sampai pada tingkat pedesaan. Karena itulah kemudian Golkar mampu mendapatkan suara terbanyak sebesar 49,83% dalam pemilu 1971, mengalahkan partai-partai yang lebih senior seperti PNI, Parmusi (eks Masyumi) atau PSII.

Setelah fusi partai tahun 1973 jumlah peserta pemilu hanya 3 partai. Partai-partai Islam yaitu NU, Parmusi, PSII dan Perti bergabung menjadi PPP dan partai nasionalis serta Kristen yaitu Parkindo, Murba, IPKI dan Partai Katolik bergabung menjadi PDI.

Dalam menghadapi pemilu 1977 para pimpinan PPP melakukan konsolidasi habis-habisan. Para kiai PPP meningkatkan pengajian baik di pesantrennya maupun ke daerah lain. Didalam pengajian maupun khotbah jumat mereka menegaskan identitas PPP sebagai partai Islam, hal ini dilakukan untuk membangkitkan sentimen keagamaan. Hal ini diperkuat dengan digunakannya Ka’bah sebagai lambang partai. Akibatnya pada Pemilu 1977 PPP menang di serang dengan 54,97%. Golkar berada di posisi kedua dengan 42,52% sedangkan PDI menjadi juru kunci dengan suara 2,52%. Namun hal ini ditebus dengan banyaknya pendukung PPP (termasuk para Kiai) yang dibawa ke Kodim untuk diinterogasi atau ditahan. (Artati, 1988: 47)

Namun, di era orde baru Kiai yang tidak kooperatif justru mendapatkan represi dari pemerintah. Abuya Dimiyati – seorang Kyai yang amat kharismatis di banten -- pernah ditangkap dan dipenjarakan menjelang Pemilu 1977. Penangkapan Abuya Dimiyati dikarenakan pernyataan Abuya Dimiyati yang dianggap menyerang pemerintah dan Golkar. Pada hari Jum’at 11 Maret 1977, Abuya Dimiyati sebelum khutbah jum’at mengatakan kepala desa setempat, supaya masyarakatnya jangan ditakut-takuti dan diintimidasi oleh kepentingan salah satu kontestan pemilu, dengan berbagai ancaman, salah satunya dengan pernyataan bahwa “*Golkar itu Pemerintah*”. Abuya Dimiyati mengungkapkan bahwa “*Pemerintah adalah RI dan bukan Golkar*” (Murtadlo, 2008:192-198). Situasi memanas, dan pada tanggal 14 Maret 1977 Abuya Dimiyati ditangkap oleh aparat kepolisian. Abuya kemudian divonis enam bulan penjara.

Di sisi lain, Jawara juga diorganisir oleh kekuatan orde baru. Rezim orde baru mengorganisir para jawara dengan membentuk organisasi Satuan Karya (Satkar) Jawara pada tahun 1971. Satkar jawara dipimpin oleh H. Tubagus Chasan Sochib.

Yang melantik adalah Jenderal Soerono. Pembentukan Satkar Jawa ini dilaksanakan di Batukuwung Serang, dihadiri oleh Danrem 064/ Maulana Yusuf Banten, Kol. Inf. Anwar Padmawijaya, Pangdam VI/ Siliwangi, Gubernur Jawa Barat, Solichin GP, dan beberapa pimpinan nasional.

Pembentukan Satkar Jawa hampir berbarengan dengan pembentukan Satkar Ulama, organisasi Ulama Golongan Karya yang bertujuan merangkul para kiai. Satkar Jawa pun memang didesain sebagai organisasi otonom di bawah Golkar untuk menggalang potensi Jawa di Banten yang memang merupakan pemimpin informal di Banten. Dua kekuatan, Ulama (Kiai) dan Jawa dirangkul oleh Golkar. Akhir tahun 1973 Satkar Jawa berubah nama menjadi Persatuan Pendekar Persilatan Seni Budaya Banten Indonesia (PPPSBBI).

Dari hubungannya dengan Golkar dan pemerintah Orde Baru, Jawa mendapatkan keuntungan berupa akses politik dan ekonomi sebagai landasan struktural untuk memperpanjang dominasinya. Dari sana muncul pengusaha-pengusaha baru yang muncul dari memanfaatkan distribusi proyek yang beredar dikalangan Jawa. Maka bila diperhatikan, profesi sebagian besar Jawa yang tergabung dalam PPPSBBI adalah pengusaha, terutama pengusaha pelaksana proyek-proyek pemerintah. Para Jawa yang berbisnis sering disebut sebagai Kelompok Rawu. Penamaan ini dikarenakan pusat pengendalian bisnis dilakukan dari kantor KADIN di daerah Pasar Tradisional Rawu, Banten.

Chasan Sochib, tokoh Jawa, adalah pengusaha besar di bidang konstruksi. Usahanya berkembang pesat di awal Orde Baru. Ia menceritakan :

“Pada awal program pemerintah melaksanakan pembangunan Pelita I tahun 1969, saya membuat perusahaan jasa konstruksi di bidang pemborongan bangunan-bangunan, jalan-jalan, dan irigasi-irigasi. PT Sinar Ciomas Raya Contractor pada tahun 1973 melaksanakan pembebasan tanah di PT. Krakatau Steel.

Bapak Tubagus Syaparudin memberikan kepercayaan kepada PT. Sinar Ciomas Raya Contractor untuk membangun pasar Rawu diatas areal sekitar 50.000 m², kontrak full financing, pelaksanaan pembayaran APBD seadanya, bila dikabulkan tambahan secara berangsur dari dana inpres Pelaksana proyek Pasar Rawu diangsur sampai dengan lima tahun oleh Pemda Serang, dan dibantu oleh Depdagri, Bapak Amir Machmud” (Mansur, 2000: 94)

B.3. Kiai dan Jawa Paska Orde Baru

Saat gelombang reformasi meluas di seluruh Indonesia, pada tanggal 19 Mei 1998, Jawa atas nama Pendekar Banten, dipimpin Chasan Sochib, mengadakan jumpa pers di alun-alun barat kota Serang. Mereka menyatakan dukungan terhadap kepemimpinan Soeharto.

Karena acara ini diliput pers dan disiarkan ke seluruh Indonesia, maka orang-orang Banten di berbagai daerah Indonesia – terutama mahasiswa – banyak mengalami perlakuan tidak baik dari masyarakat, seperti makian bahkan pemukulan. Orang Banten dianggap mendukung Soeharto.

Peristiwa ini membuat mahasiswa asal Banten yang sedang membanjiri gedung DPRD Serang untuk menyuarakan reformasi naik pitam. Pada tanggal 20 Mei 1998, mereka akhirnya berhasil “mengadili” Chasan Sochib di depan gedung DPRD Kabupaten Serang. Sebelumnya dalam pertemuan antara Jawa dengan ketua kelompok mahasiswa di Korem, Chasan Sochib menolak bertemu. Baru setelah diberi jaminan keamanan dia bersedia datang. Dengan pengawalan ketat mahasiswa, dihadapan ribuan mahasiswa, Chasan meminta maaf atas

pernyataannya (Wawancara dengan Hasan Basri, mantan Ketua Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim (KAMMI) Banten, tanggal 10 Mei 2004).

Gambaran diatas menunjukkan bahwa Golongan Karya dan pemerintahan Orde Baru adalah mitra koalisi utama bagi Jawara. Jawara dianggap membesarkan Golkar, bahkan menjaga eksistensi partai tersebut di Banten setelah reformasi. Ketika Golkar ramai-ramai dihujat, yang terkena juga Jawara. Karena itu pengaruh Jawara terhadap Partai Golkar di Banten amatlah besar.

B.4. Dominasi Jawara

Semenjak Banten jadi Provinsi, bahkan dalam pembentukan Provinsi Banten, Chasan Sochib sebagai tokoh jawara tampil dominan. Padahal ia awalnya tidak setuju terhadap gagasan Banten menjadi Provinsi.

Gagasan pembentukan Provinsi Banten awalnya berasal dari para kiai ketika pada awal tahun 1999, Pada hari Jum'at 5 Februari 1998 Presiden Habibie berkunjung ke Banten di Pondok Pesantren Darul Iman Pandeglang yang dipimpin K.H. Aminuddin Ibrahim. Sesuai dengan skenario yang dirancang para Kiai, pertemuan juga diikuti Gubernur Jawa Barat dan para Menteri yaitu Mensesneg Akbar Tandjung, Menhankam/Pangab Jenderal TNI Wiranto, Menteri Agama Malik Fajar, Menteri Koperasi/Pengusaha Kecil dan Mengengah Adi Sasono.

Dalam pertemuan itu, K.H. Aminudin Ibrahim mengusulkan agar wilayah eks Keresidenan Banten ditingkatkan menjadi Provinsi Banten. Dalam kesempatan itu, Presiden BJ. Habibie tidak menolak usulan itu, hanya menyatakan bahwa usulan itu harus melalui mekanisme konstitusional. (Mansur, 2001:127).

Namun pada proses selanjutnya bola sepertinya dikuasai oleh kelompok jawara dan para pengusaha. Peran Kiai dalam proses terbentuknya Provinsi Banten nampak tidak terlalu menonjol, terdominasi oleh kelompok jawara yang seringkali mengerahkan massa berpakaian hitam-hitam membawa golok di berbagai event.

Dominasi kelompok jawara terlihat dalam berbagai peristiwa, seperti proses pengisian anggota DPRD Banten dan proses pemilihan Gubernur Banten tahun 2001 yang mampu menempatkan anak Chasan Sochib, Atut Chosiyah menjadi Wakil Gubernur.

Ada beberapa strategi yang dilakukan oleh Jawara untuk memenangkan pemilihan Gubernur Banten 2001. *Pertama*, mereka memenangkan pertarungan di internal Golkar mengenai posisi apa yang akan diambil dan siapa yang akan dimajukan. Jawara berhasil memajukan Ratu Atut Chosiyah sebagai calon Wakil Gubernur dan menyingkirkan Aly Yahya yang telah mengambil formulir sebagai calon Gubernur dari Partai Golkar.

Kedua, Jawara berhasil mengcaukan koalisi PPP dengan PDIP. Caranya, Golkar menggandeng PPP sebagai mitra koalisi utama, dengan pendekatan langsung Chasan Sochib – tokoh Jawara, tokoh Partai Golkar Banten, Ayah Atut Chosiyah – ke Djoko Munandar, Ketua DPD PPP Banten. Dengan mesin politik utama Golkar dan Jawara, para kader yang bergabung di tim sukses berbagai fraksi memberikan suara ke pasangan Djoko-Atut.

Ketiga, Jawara melakukan intimidasi dengan mengerahkan kekuatan massa atas nama tenaga pengamanan. Bahkan di dalam ruang sidang Jawara hadir. Ini memberikan tekanan psikologis kepada anggota Dewan. Selain itu aktivitas ancam mengancam juga berjalan walaupun dihembuskan melalui desas-desus selama proses pemilihan.

Keempat, Jawa melakukan politik uang. Kuat indikasi mereka membeli suara anggota Dewan dengan harga ratusan juta rupiah. Dengan ini posisi mereka semakin kuat.

Kelima, penguasaan opini. Jawa melakukan kontrol terhadap opini yang berkembang terutama di media massa lokal. Jawa dengan kepentingannya agar Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Banten dilanjutkan, berhasil mengendalikan opini. Jawa memiliki dua strategi. *Pertama*, membeli kalangan media yang mendukung kepentingan Jawa. *Kedua*, menekan kalangan media yang dianggap tidak kooperatif dengan kekerasan.

Dengan berbagai strategi inilah kemudian Jawa berhasil menempatkan Djoko Munandar dan Ratu Atut Chosiyah sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Banten untuk Periode 2001-2006. Memiliki peran besar dalam naiknya pasangan Djoko-Atut di bursa pemilihan Gubernur Banten diakui oleh Chasan Sochib menjawab pertanyaan seorang wartawan apakah Gubernur berada dibawah bayang-bayang Jawa?

“Tidak seperti itu. Abah cuman kasih pandangan-pandangan. Kalau dia berbuat keliru dalam mengemban amanah kepemimpinan di Banten, Abah akan luruskan. Sebab Abah yang paling bertanggungjawab dengan Djoko. Sebab dia naikkan atas dukungan Abah. Oleh karena itu Abah malu kalau Djoko keliru dalam memimpin. Kalau keliru memimpin lebih baik tanggalkan saja jabatannya itu. Djoko itu kan tidak ada apa-apanya.” (Saya memang Gubernur Jendral, dalam Tabloid Mimbar Daerah, Edisi 17-23 November 2003)

Jelas dalam pernyataan diatas Chasan Sochib menegaskan posisinya di Banten dan perannya dalam menaikkan Djoko sebagai Gubernur. Sebagai tokoh yang dianggap paling berpengaruh di Banten, Chasan Sochib sering dianggap sebagai Gubernur Jenderal, julukan yang tak pernah dibantah oleh dirinya.

Dominasi jawa ini bersitemali dengan berbagai aksi kekerasan yang terjadi di Banten dengan wartawan sebagai pihak yang paling sering jadi korban. Sebuah kejadian menimpa redaktur pelaksana harian Banten (Sekarang Radar Banten). Demonstrasi massa berpakaian Jawa di depan Gedung DPRD mendukung dilanjutkannya pemilihan Gubernur berjumlah 80 orang diliput dan diberitakan oleh Harian Banten apa adanya. Malamnya sepasukan Jawa mendatangi Kantor Radar Banten dan mengalungkan Golok ke leher Redaktur Pelaksana. Mereka ingin massa yang ditulis berjumlah ribuan, bukan hanya delapan puluh (wawancara dengan Abdul Malik, 10 Juni 2004). Wajar jika kemudian pers lokal tak berani bersuara kritis terhadap aktivitas negatif Jawa.

Kasus kekerasan lainnya menimpa mahasiswa yang sedang berdemonstrasi dalam rangka pelantikan anggota DPRD Banten. Waktu itu 750 Jawa membentuk pagar mengelilingi Gedung DPRD Banten atas nama pengamanan. Suasana sudah mencekam dari sejak pagi. Jumlah polisi hanya dalam hitungan puluhan.

Kekerasan terjadi ketika mahasiswa yang berjumlah sekitar seratus orang hendak masuk ke gerbang menemui anggota DPRD yang selesai dilantik dengan tujuan menyampaikan aspirasi. Mendekati gerbang mahasiswa dihalau oleh Jawa yang bahkan beberapa orang diantaranya sempat menghunuskan golok. Mahasiswa kocar-kacir menyelamatkan diri ke kampus STAIN yang terletak persis di seberang Gedung DPRD. Sebagian mahasiswa membalas dengan melakukan pelemparan batu ke arah kerumunan Jawa. Beberapa mahasiswa terluka dalam kejadian itu (*“Pelantikan Anggota DPRD Diwarnai Bentrokan”* dalam Harian banten, 7 Juli 2001).

Menariknya, kasus-kasus kekerasan yang melibatkan kalangan Jawara tak pernah tersentuh hukum. Semua kasus dianggap selesai begitu saja. Hal ini dikarenakan keeratn hubungan antara tokoh-tokoh Jawara dengan petinggi aparat keamanan. Sebagai kelompok strategis Jawara sukses membangun koalisi.

Bahkan dominasi jawara mampu membuatnya menguasai organisasi para kiai seperti terjadi pada Satkar Ulama. Chasan Sochib memenangkan pemilihan Ketua dalam Kongres Pimpinan Pusat Satkar Ulama dengan pada tahun 2000, 67 suara berhadapan dengan calon lain.

Chasan yang bukan Kiai mengalahkan Kiai Salman Al Faris melalui pertarungan dua putaran. Kiai Salman menduga bahwa terdapat penyusup yang kemudian menjadi pemilih di arena Kongres yang berasal dari kalangan jawara, anak buah Chasan Sochib (Wawancara dengan kiai Salman Al Faris, Wakil Ketua Satkar Ulama Indonesia, tanggal 12 Agustus 2008). Situasi ini menunjukkan kondisi baru bahwa organisasi para ulama tidak dipimpin oleh seorang kiai, tapi seorang jawara. Hal ini adalah sebuah paradoks, mengingat secara sejarah jawara adalah murid atau bahkan khadamnya para kiai.

Hal serupa terjadi di Satkar Ulama Wilayah Banten. Ketua Satkar Ulama Wilayah Banten sekarang, Kiai Syahrir Abror yang menggantikan Kiai Subroni Mansyur pada tahun 2002 bukanlah berasal dari kalangan pesantren. Dahulu ia adalah seorang satpam sebuah perusahaan di Cilegon. Seorang kiai bahkan mengatakan bahwa ia tidak mampu menulis huruf arab dengan benar (Wawancara dengan Kiai Salman Al Faris, 12 Agustus 2008).

Kepemimpinan Djoko sebagai Gubernur Banten tidak berlangsung lama. Pada tanggal 10 Oktober 2005 Presiden mengeluarkan Keppres No.169/M/2005 untuk memberhentikan sementara Gubernur Banten Djoko Munandar. Penyebabnya, Djoko waktu itu tengah menjadi terdakwa kasus dugaan korupsi dana perumahan dan kegiatan penunjang DPRD Banten Rp 14 miliar yang berasal dari dana TT dalam APBD Banten 2003/APBD Provinsi Banten Tahun 2003. Selanjutnya, presiden menunjuk Wakil Gubernur Banten Ratu Atut Chosiyah selaku pelaksana tugas dan penanggung jawab Gubernur Banten.

Yang menarik adalah bahwa Atut Chosiyah sama sekali tidak pernah diperiksa atau dimintai keterangan dalam kasus ini. Padahal dalam BAP dan keterangan anggota dewan jelas-jelas disebutkan bahwa Atut ikut dalam rapat-rapat untuk kompensasi dana perumahan (*"Rekaulang Berdasarkan Waktu Kejadian Dana Perumahan"* diakses pada tanggal 20 Oktober 2006) . Yang jelas peristiwa lengsernya Djoko mengantarkan Atut menjadi *incumbent* yang amat diperhitungkan dalam.

Pilkada langsung Gubernur banten tahun 2006 diikuti empat pasang calon, mereka adalah:

Tabel 1 : Nomor Urut, Pasangan Calon dan Partai Pendukung

No Urut	Nama Pasangan Calon	Partai Pendukung dan Jumlah Kursi di DPRD
11	Trjana Sam'un – Benyamin Davnie	PAN (4 kursi), PPP (8 kursi)

No Urut	Nama Pasangan Calon	Partai Pendukung dan Jumlah Kursi di DPRD
22	Atut Chosiyah – Masduki	P. Golkar (16 kursi), PDIP (10 kursi), PBR (5 kursi), PBB (3 kursi), PDS (2 kursi), PKPB (1 kursi) dan Partai Patriot
33	Irsjad Djuwaeli – Mas Achmad Daniri	P. Demokrat (9 kursi), PKB (5 kursi)
44	Zulkifliemnasyah - Marissa Haque	PKS (11 kursi), PSI (1 kursi)

Posisi sebagai incumbent membuat Atut dan Jawara kelompok Rawu leluasa memaksimalkan posisinya sebagai Plt. Gubernur untuk meraih dukungan seluas mungkin. Aspek yang pertama kali “dibenahi” adalah menjadikan birokrasi sebagai mesin politik yang loyal dan kuat. Salah satu yang mencuat ke publik adalah pergantian sekda dari Chaeron Muchsin ke Hilman Nitiamidjaja dan pencopotan 12 pejabat eselon 2 di lingkungan pemerintah Provinsi Banten. Pergantian yang dilaksanakan menjelang Pilgub langsung menimbulkan banyak praduga bahwa itu adalah upaya Atut membersihkan loyalis Djoko dan menjamin mesin birokrasi berpihak padanya.

Salah satu mesin politik lain yang patut diperhitungkan adalah dibentuknya Relawan Banten Bersatu (RBB) yang didirikan pada bulan Mei 2006 oleh ayah Atut, Chasan Sochib (*“Relawan Banten Bersatu, Mengantisipasi Disintegrasi Bangsa”*, Laporan Khusus Majalah Teras No. 75/ Edisi Juni 2006/ Th Ketujuh). Selain Pendekar Banten berbagai elemen berhasil ditarik melalui RBB ini seperti Badan Pembina Potensi Keluarga Besar Banten (BPPKB) yang merupakan organisasi Jawara besar yang cukup kuat di Pandeglang dan Tangerang. Salah seorang kandidat Walikota Cilegon, Ade Miftah yang dalam Pilkada Cilegon diusung PKS bahkan menjadi fungsionaris RBB Cilegon. Tokoh lain yang terlibat di RBB adalah H. Lulu kaking, Endoh Sugriwa, KH. Sahrir Abror, Jajat Mujahidin, dan tokoh-tokoh yang lain.

Incumbent memiliki seorang tim sukses yang mengoordinasi kalangan birokrasi untuk memberikan kontribusi, ia dikenal sebagai ASDA IV atau ASDA swasta. Lebih spesifik sang ASDA IV melakukan intervensi di Biro Humas. Menurut Bambang Santosa, Kabag Dokumentasi Biro Humas Pemprov Banten membenarkan design iklan untuk media cetak bukan murni dari Biro Humas. Bambang Santoso mengatakan, *“itu dari Pak Asda IV. Kami tidak bisa mengelak. Ibu kan Plt Gubernur Banten”*. Hal sama terjadi pada iklan kerja sama di 3 media cetak di Banten. Kerja sama itu mengeksploitasi Atut Chosiyah sebagai Plt Gubernur Banten. Pemanfaatan jaringan birokrasi oleh LBB (Lembaga Banten Bersatu, salah satu Think thank tim sukses Atut) melalui Asda IV dilihat dari anggaran Biro Humas Pemprov Banten tiba-tiba membengkak dari Rp 1,3 miliar yang diajukan menjadi lebih Rp 2 miliar.

Sebagian besar anggaran itu untuk sosialisasi. *“Semuanya didrop dari atas, bukan inisiatif dari biro itu sendiri,”* kata pejabat di Pemprov Banten. Hal sama terjadi pada Biro Kesejahteraan Rakyat (Kesra) dan Biro Perekonomian yang membengkak

250 persen dari anggaran yang diajukan. Sebagian besar anggaran itu untuk bantuan dan kegiatan sosial yang bersifat pengumpulan massa. Pemasangan spanduk, billboard, iklan di media cetak dan elektronik justru tidak berurusan dengan pejabat di lingkungan Pemprov Banten. Padahal semuanya menggunakan logo dan mengatasnamakan Pemprov Banten. Contohnya, spanduk Banten Gerbang Investasi yang marak di Cilegon, ucapan hari raya dan sebagainya (Banten Link, 27 Februari 2006).

Spanduk lain berusaha memunculkan image Rt. Atut Chosiyah digambarkan sebagai ibu yang peduli AIDS, peduli Kesehatan anak melalui kampanye PIN (Pekan Imunisasi Nasional) dan Banten Sehat 2010, Perempuan religius dengan mengucapkan selamat perayaan hari besar keagamaan seperti Idul Fitri, Natal, Haji dan Kurban, digambarkan pula sebagai pendukung kegiatan-kegiatan pemuda dan pelajar seperti festival Rock se-Banten.

Pola yang lain adalah dengan memobilisasi sumber dana untuk kegiatan "sinterklas" *incumbent* atau bagi-bagi bantuan untuk masyarakat maupun LSM. Menjelang pilkada, dalam APBD Perubahan 2006, terdapat penambahan anggaran Biro Kesejahteraan Rakyat (Biro Kesra) Rp 5,7 miliar untuk ormas dan profesi dengan alasan untuk memenuhi 5.800 proposal dari masyarakat yang masuk ke Pemprov Banten. Dalih ini menggamangkan masyarakat yang telah rela uangnya dipotong pajak dan retribusi untuk dikumpulkan menjadi anggaran pemerintah. Sebab sebelumnya, Biro Kesra memperoleh alokasi anggaran Rp 64,5 miliar, di antaranya Rp 62,5 miliar untuk bantuan organisasi kemasyarakatan dan profesi. Dengan dalih ini, tersirat dana di Biro Kesra telah habis dibagi-bagikan.

Sementara, justru untuk kegiatan yang berhubungan langsung dengan kesejahteraan masyarakat justru dikurangi. Dalam nota disebutkan, anggaran beberapa kegiatan yang menyentuh langsung masyarakat dipangkas. Salah satunya, anggaran program peningkatan kesejahteraan pangan dan gizi dipangkas Rp 3,2 miliar, dari Rp 13 miliar menjadi Rp 9,8 miliar.

Demikian juga anggaran pembinaan dan pengembangan usaha bidang kelautan dan perikanan dipangkas dari Rp 2 miliar menjadi Rp 1 miliar. Anggaran penanganan masalah kemiskinan juga dipangkas dari Rp 3 miliar menjadi Rp 2 miliar, serta anggaran pendidikan dari sekitar Rp 75 miliar menjadi Rp 72 miliar. Pemangkasan terbesar pada anggaran pemberantasan penyakit dan penyehatan lingkungan, dari Rp 9,7 miliar menjadi Rp 1,3 miliar (Kompas, 13 Juni 2006).

Hasil akhir dari Pilkada Gubernur menempatkan Atut – Masduki sebagai pemenang Pemilihan Gubernur Provinsi Banten dengan suara sebanyak 1,445,457 suara mengalahkan Zulkifliemansyah – Marissa Haque yang mendapat suara 1,188,195 suara. Sementara Tryana – Benjamin mendapatkan 818,276 suara diikuti Irsjad Djuwaeli – M. Ahmad Daniri yang mendapat 147,922 suara.

B.5. Terpinggirnya Kyai

Kemana Kiai ditengah dominasi Jawara? Secara umum, Kiai di Banten di era reformasi terjebak sebagai penggembira dalam dunia politik.

Sebagai pemanis Kiai tetap dibutuhkan dalam praktek politik praktis. Dalam pilkada Gubernur tahun 2006 semua calon berupaya menjadikan kiai sebagai simpul massa untuk mendapatkan dukungan masyarakat. Atut Chosiyah misalnya menjadikan Satkar Ulama sebagai salah satu unsur pendukung dalam tim sukses.

Satkar Ulama sendiri adalah salah satu dari organisasi yang didirikan oleh Golkar dan sekarang dipimpin oleh Chasan Sochib, Ayah Atut.

Zulkiflimasyah mendapatkan dukungan dari Forum Komunikasi Kiai dan Tokoh Masyarakat (FKMT) yang dipimpin K.H. Ubing, Trjana Sjam'un mendapatkan dukungan dari beberapa pengurus Forum Silaturahmi Pondok Pesantren Banten, sedangkan Irsjad Djuwaeli mengandalkan dukungan Mathla'ul Anwar dan Kiai Khozinul Asror dari NU.

Kompetisi dukung-mendukung di kalangan Kiai cukup keras. Atut Chosiyah sebagai incumbent gagal mendapatkan dukungan bulat dari para kiai. Para kiai yang tergabung dalam Forum Silaturahmi Pondok Pesantren (FSPP) Banten menolak memberikan dukungan kepada Atut dan memilih netral, walaupun beberapa pengurus mendukung Zulkifliemasnyah dan Trjana Sjam'un. Hal ini membuat tim sukses Atut mendirikan Forum Silaturahmi Pondok Pesantren Salafi (FSPPS) sebagai tandingan FSPP.

Akibat FSPP tidak mendukung pencalonan Atut, maka ketika Atut terpilih sebagai Gubernur Banten tahun 2007, anggaran untuk pesantren sebesar Rp. 750.000.000/tahun di APBD yang selama ini disalurkan melalui FSPP dihapuskan (Wawancara dengan Fatah Sulaeman, Ketua Harian FSPP, 8 Agustus 2008; Dan Kiai Mahmudi, Mantan Ketua FSPP Kabupaten Serang, sekarang menjabat Ketua Majelis Ulama Indonesia Kota Serang, 22 Agustus 2008).

Dukung-mendukung di kalangan Kiai nampaknya menjadi fenomena yang marak dalam Pemilu dan Pilkada. Politisi memanfaatkan kiai untuk mendapatkan dukungan massa, dan kiai memanfaatkan momentum kompetisi politik untuk mendapatkan keuntungan ekonomi. Terdapat semacam pertemuan antara *demand* dari *politisi* dan *supply* dari Kiai. Bisa dikatakan politisi dan Kiai sama-sama aktif saling mendatangi.

Muchtar mandala mengatakan bahwa para kiai datang dan tanpa malu-malu menjanjikan jamaahnya untuk memilih dia asal permohonan bantuan proposalnya dipenuhi. Hal yang sama juga disampaikan oleh Fitron dari PKS dan La Ode Asrarudin dari Golkar. La Ode bahkan mengemukakan bahwa para politisi sendiri sudah pandai berkalkulasi untuk memilih kiai mana yang akan didatangi. Politisi lebih menyukai kiai Majelis Taklim karena lebih memiliki jamaah yang jelas dengan domisili yang jelas. Kiai pesantren justru kurang dijadikan target karena massanya adalah santri yang sebagian besar tidak memiliki hak pilih dan bisa jadi berdomisili di luar Banten (Wawancara La Ode Asrarudin, 12 Juni 2009).

Nampak sekali bagaimana Kiai di era paska orde baru tak lagi menjadi cultural broker, namun menjadi political broker. Hal ini salah satunya diakibatkan karena pesantren dan kiai berada dalam posisi yang lemah secara ekonomi. Padahal selama ini pondok pesantren selama ini dikenal sebagai lembaga pendidikan yang mandiri, baik dari segi kurikulum maupun pendanaan. Karena kemandiriannya itu, mereka sering menolak bantuan yang diberikan pemerintah, karena dianggap akan mengintervensi pesantren.

Sumber ekonomi pesantren dan kiai adalah sokongan yang diterima dari para santri yang menuntut ilmu. Karena itu semakin banyak santri yang datang ke suatu pesantren, maka semakin besar juga sumber ekonomi yang didapat oleh kiai dan keluarganya. (Horikoshi, 1987: 105)

Namun kini kemandirian pesantren dan jaminan kehidupan ekonomi keluarga kiai dan para pengasuh pesantren lainnya amat lemah. Para santri yang datang

untuk belajar di pesantren, terutama pesantren salafi semakin berkurang. Selain itu, selepas dari pesantren salafi, kehidupan seorang santri menjadi sempit, karena tidak memiliki pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan oleh kehidupan modern. Sedangkan pendidikan umum dan modern lebih memberikan jaminan kepada lulusannya untuk memasuki dunia kerja. Karena itu pragmatismee kiai tampak mengemuka, bahkan seringkali secara amat terbuka.

Pragmatisme ini seringkali terlihat dalam berbagai perhelatan politik. Dalam Pemilu 2004, Kiai KA, tokoh NU di Kabupaten Pandeglang menganjurkan agar seorang calon anggota DPD mengumpulkan 40 Kiai Khos di Pandeglang untuk mendapatkan dukungan politik dalam bentuk istighosah. Saran itu diikuti dengan melakukan berbagai persiapan dan mengundang banyak tokoh. Namun menjelang pelaksanaan, Kiai KA tersebut mensyaratkan sejumlah uang sebagai imbalan bagi dirinya dan bagi 40 Kiai Khos tersebut. Hal ini membingungkan karena tidak pernah ada pembicaraan sebelumnya soal uang.

Namun karena undangan sudah disebar dan diberitakan lewat media, maka permintaan uang tersebut dipenuhi setelah proses tawar menawar. Jadilah istighosah tersebut dilaksanakan.

Namun betapa kagetnya sang calon DPD karena sekitar dua minggu kemudian, calon DPD yang lain melakukan istighosah dengan Kiai yang sama dalam skala yang lebih besar. Ia akhirnya menyimpulkan bahwa Kiai KA tak lebih dari *event organizer* istighosah ntuk mendapatkan uang, bukan betul-betul memberi dukungan politik (Wawancara konfidensial dengan EAH, Calon anggota DPD dalam Pemilu 2004, tanggal 1 Agustus 2008).

Kejadian yang nyaris sama dengan kiai yang sama menimpa Muchtar Mandala sewaktu pencalonannya sebagai bakal calon gubernur Banten. Kiai KA yang seringkali datang menyatakan dukungannya ternyata ketahuan mendatangi Kiai Muhtadi Dimiyati bersama calon gubernur lain dan mengajukan rencana untuk memeras, menghabiskan uang Muchtar Mandala. Kiai KA dan calon itu tak tahu bahwa Kiai Muhtadi Dimiyati adalah pendukung utama Muchtar Mandala (Wawancara dengan Muchtar Mandala, tanggal 16 Juni 2009).

Tak jauh berbeda misalnya dalam pemilihan Presiden 2004. Dalam kegiatan Pengarahan Ketua Umum Partai Golkar tentang Koalisi Nasional bagi Pengurus dan Kader Partai Golkar se-Provinsi Banten, di Pandeglang, 21 Agustus 2004. Setelah pidato Akbar Tanjung sebagai Ketua Umum Golkar, KH Ujang Rapiudin, seorang pemuka agama setempat, secara blak-blakan bicara soal uang ketika hendak menutup acara dengan doa.

"Ayeuna, rakyat mah teu butuh kaos, teu butuh poto, nu penting mah amplop nu dijerona aya duitnya (rakyat itu tidak butuh kaus, foto, tapi yang terpenting itu amplop yang di dalamnya berisi uang)."

Rapiudin meminta kepada tim sukses jangan bodoh dalam membaca keinginan masyarakat. Daripada uang dihambur-hamburkan membagi-bagi kaus, lebih baik bila diberikan kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan mereka, seperti wayangan, membelikan bola voli, dan lainnya. Yang penting sekarang, tim sukses ulah *balaloon*-nya, jangan bodoh ya, ucapnya dengan logat sunda yang khas (Kompas, 23 Agustus 2004. *Nu Penting Amplop Aya Duitna*).

Di kalangan pejabat, ada semacam pemahaman untuk memberikan bantuan kepada Kiai, disamping menjalin hubungan baik juga agar dalam pekerjaannya tidak

mengalami gangguan dan dilindungi oleh kiai dan pengikutnya. Secara berkala misalnya MTG seorang Kepala Dinas di Provinsi Banten memberikan proyek tunjukkan langsung (dibawah lima puluh juta) kepada seorang Kiai terkenal (Wawancara Konfidensial dengan MTG Kepala Dinas X di Provinsi Banten, tanggal 8 Desember 2008)..

Kondisi ini sering mendapat tanggapan sinis di kalangan masyarakat *“Di masa lalu pemerintah yang mendekati kiai, tapi sekarang kiai yang mendekati Pemerintah”* (Turmudi, 2003), atau *“Di masa lalu, Banten adalah tempat seribu kiai dan sejuta santri, tapi sekarang, kiai mendapatkan sejuta (rupiah dari politisi dan pemerintah) dan santri mendapatkan seribu (rupiah dari Kyai)”*. Pada hari Idul Fitri, bukan pejabat pemerintah yang menemui kiai seperti di masa lalu, namun kiai yang mengantri bertemu pejabat untuk mendapatkan amplop (Wawancara dengan KH. Mahmudi, tanggal 22 Agustus 2008).

Namun apakah dukungan kiai memberikan jaminan dukungan masyarakat. Pada prakteknya, para politisi menyatakan bahwa dukungan kiai tidaklah sebesar yang dibayangkan. Zulkifliemansyah yang mengadakan kegiatan Silaturahmi dan deklarasi seribu Ulama di Lebak untuk mendukung pencalonannya dalam pemilihan Gubernur 2006 ternyata justru mendapatkan suara yang tidak signifikan di Kabupaten lebak (Wawancara dengan Fitron, pengurus DPW PKS Banten, tanggal 16 Juni 2009).

Dukungan Satkar ulama dan FSPPS kepada Atut juga dianggap kurang signifikan dibandingkan dukungan yang diberikan oleh Keluarga dan kalangan jawara yang dipimpin oleh Ayah Atut, Chasan Sochib (Wawancara dengan La Ode, 12 Juni 2009).

Hal ini bisa jadi dikarenakan para kiai yang datang ke para politisi dan menghadiri kegiatan dukung-mendukung menganggap bahwa kehadirannya adalah sekedar memenuhi undangan dan bukan lantas wajib mendukung. Bahkan tidak jarang para kiai juga memberikan loyalitas ganda kepada beberapa calon sekaligus untuk mendapatkan keuntungan materi sehingga justru membingungkan jamaahnya (Hal ini dibenarkan oleh Fitron, La Ode, dan Muchtar Mandala).

Menurut Fitron, dukungan kiai lebih penting ke arah upaya membangun pencitraan daripada upaya mendapatkan dukungan riil pemilih. Ia berasumsi di masyarakat Banten, kedekatan dengan kiai memiliki konotasi positif yang mampu mendorong citra.

Namun tak semua kiai terjun dan nyaman berada di dunia politik. Kiai Munfasir di Ciomas adalah salah satu kiai di Banten yang tidak tertarik politik. Ia hidup mengasingkan diri di pesantrennya di Cipulus, Ciomas Banten. Pesantrennya dihuni tak terlalu banyak santri. Siapapun yang hendak menuntut ilmu disana tidak diperbolehkan memakan apa yang didapatkan dari luar pesantren. Mereka memakan padi yang ditanam di pesantren, memakan ikan yang dipelihara di sana dan memakan buah-buahan yang ditanam disana seperti pisang atau pepaya.

C. PENUTUP

Sebagai elit kultural, Kiai dan jawara mengalami pasang surut kepemimpinan. Kiai bertransformasi dari pemimpin informal di masyarakat pedesaan kemudian mengalami masa puncak di era colonial dan revolusi kemudian menjadi tulang punggung Golkar di era orde baru. Namun Reformasi justru gagal menjadi momentum bagi bangkitnya kepemimpinan Kiai. Kiai yang terlena dan hilang

kemandiriannya karena terlalu biasa menjadi penerima bantuan pemerintah menjadi sekedar pemeran pembantu – broker politik – di dunia politik praktis.

Jawara sebaliknya, ia lahir sebagai murid Kyai dan berada di bawah bayang-bayang charisma kepemimpinan Kyai. Namun kebijakan korporatis Golkar malah menjadikan mereka kekuasaan ekonomi yang dominan di Banten dengan proyek-proyek pemerintah yang diberikan rezim orde baru sebagai imbalan dukungan kepada Golkar.

Paska orde baru, Jawara justru mengalami transformasi selanjutnya dengan mengokohkan peranannya sebagai elit paling dominan dengan menguasai jabatan Gubernur Banten. Dominasi yang awalnya ditegakkan dengan kekerasan di awal terbentuknya Provinsi digantikan oleh penggunaan otoritas formal dan politik uang dengan tetap mempertahankan kekuatan massa.

DAFTAR RUJUKAN

- Artati, Sudiarti. *Perubahan Peran Ulama di Serang*. Skripsi Sarjana Strata 1 Jurusan Sosiologi FISIP UI. 1988.
- Dhofier, Zamarkhsyari. *Tradisi Pesantren, Studi tentang Pandangan Hidup Kiai*. Jakarta: LP3ES. 1982.
- Geertz, Clifford. *Abangan, Santri dan Priyayi dalam Masyarakat Jawa*, Jakarta: Pustaka Jaya. 1983.
- Hamid, Abdul. *Peran Jawara Kelompok Rawu dalam Kemenangan Pasangan Djoko – Atut Sebagai Gubernur-Wakil Gubernur Banten, Periode 2001-2006*. Skripsi S1 Departemen Ilmu Politik FISIP UI. 2004.
- <http://pendis.depag.go.id/kerangka/pontren.htm>
- Kartodirdjo, Sartono. *Pemberontakan Petani Banten 1888*, Jakarta: Pustaka Jaya. 1984.
- Kompas, 26 Juli 2000. “*Panglima Front Hizbullah Tewas Diberondong*”.
- Kompas, 23 Agustus 2004. “*Nu Penting Amplop Aya Duitna*”.
- Lubis, Nina. *Banten dalam Pergumulan Sejarah; Sultan, Ulama, Jawara*. Jakarta: LP3ES. 2003.
- Mansur, Khatib. *Profil Haji Tubagus Chasan Sochib Beserta Komentar 100 Tokoh Masyarakat Seputar Pendekar Banten*, Jakarta: Penerbit Pustaka Antara Utama. 2000.
- Masaaki, Okamoto dan Abdur Rozaki, (Ed). *Bos Lokal dan Kelompok Kekerasan di Era Reformasi*. Yogyakarta: Penerbit IRE. 2006.
- Media Indonesia, 26 Juli 2000. “*Ulama Sebagai Cultural Broker, Atau Pialang Politik*”
- Pikiran Rakyat, 27 April 2004. “*Pengakuan 35 Menit yang Mengguncang*.”
- Radar banten 28 agustus 2006. “*Danrem Hadiri Pelantikan PPSBBI Banten*”
- Suara Karya, 25 Agustus 2005. “*Jelang Pilkada, Situasi Pandeglang Memanas*.”
- Suharto. *Banten masa Revolusi, 1945-1949. Proses Integrasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Disertasi Doktor Program Studi Ilmu Sejarah Fakultas Ilmu Budaya Universitas Indonesia. 2001.
- Tabloid Mimbar Daerah, Edisi 17-23 November 2003. “*Saya memang Gubernur Jendral*.”
- Tihami, MA. *Kiai dan Jawara di Banten, Studi tentang Agama, Magi, dan Kepemimpinan di Desa Pasanggrahan Serang, Banten*, Tesis Master Antropologi Universitas Indonesia. 1992.
- Von Bruinessen, Martin. *Shari'a Court, Tarekat and Pesantren: Religious Institutions in the Sultanate of Banten* Archipelago Journal,; 165-200. 1995.
- Williams, Michael C. *Arit dan Bulan Sabit Pemberontakan Komunis 1926 di Banten*. Jakarta Penerbit Syarikat, 2003. 2003.
- www.Bantenlink.com, *Rekaulang Berdasarkan Waktu Kejadian dana perumahan*.

KUATNYA KEKUASAAN ONDOAFI DI TENGAH MASYARAKAT URBAN

(Studi Tentang Kekuasaan Ondoafi di Kota Jayapura Papua)

BONEFASIUS BAO

Abstract

This paper aims to find out Ondoafi in the capital to actualize its power, and care for it so the power of capital in the middle of an urban community. The result can understand the practice of power in traditional society is changing.

There are three power capital Ondoafi namely social capital, symbolic and material. Assuming the persistence of capital even living in urban areas had to survive because they have the ability to manage symbols, manage social relationships and manage the economy. Allegations were proven because of the discussion about the workings of the three capital Ondoafi power, can be in the know that Ondoafi respond to change with the actualization of such capital through a revitalization strategy, adaptation and repositioning

Those capitals is not working alone but comes along. Ondoafi convert into equity capital one another so that there is a logical relationship with his rule. Capital-capital is reproduced and exchanged with each other. In practice the power to show how the three capital Ondoafi able to manage its power to make strategic changes. Ondoafi thus becomes very important and strategic for anyone who needs it.

Keyword : power, revitalitation, adaptation, reposition.

A. PENDAHULUAN

Pada konteks lokal di Papua umumnya dan Kota Jayapura pada khususnya terdapat stratifikasi sosial yang beragam. Dalam riset Desertasi Mansoben (1994) tentang "Sistem Politik Tradisional di Irian Jaya", membagi empat tipe sistem kepemimpinan yaitu; (1) sistem kepemimpinan pria berwibawa (*big man*), (2) sistem kepemimpinan Ondoafi, (3) sistem kerajaan, dan (4) sistem kepemimpinan campuran. Di dalamnya terdapat tokoh-tokoh masyarakat (*figure*) yang memiliki pengaruh besar dan mempunyai peran penting dalam segala aspek kehidupan masyarakat. Mereka disebut Ondoafi. Ondoafi berada pada stratifikasi/kelas sosial yang tinggi karena dia adalah pemimpin adat. Status ini diperolehnya secara pewarisan, yang oleh masyarakat adat dimaknai sebagai bentuk penghormatan, pelaksanaan aturan-aturan dan upaya menjauhkan semua larangannya.

Kekuasaan Ondoafi dijustifikasi melalui pewarisan secara turun temurun. Dia memiliki tipe legitimasi tradisional. Menurut Charles F. Andrain, pembahasan legitimasi elit berkaitan erat dengan tipe-tipe legitimasi yang berangkat dari sumber kewenangan yang ada. Penjustifikasian elit untuk memerintah, dapat dibedakan menjadi lima tipe legitimasi, yakni tipe tradisional, tipe ideologis, tipe personal, tipe prosedural dan tipe instrumental (Haryanto, 2005: 154). Elit dengan tipe legitimasi tradisionalnya memiliki hak untuk berkuasa didasarkan atas darah keturunan yang dimilikinya. Ondoafi adalah pemegang garis keturunan yang di tarik melalui garis lurus dengan pendiri kampung dan adalah anak laki-laki sulung Ondoafi sebelumnya. Jadi jabatan tersebut didasarkan pada prinsip *primogenitur patrilineal*. Implikasinya bahwa kedudukan pemimpin atau kepala di atas bersifat pewarisan, *ascribed status*. Dia *legitimate* untuk memerintah karena keyakinan-keyakinan lama yang ada dan masih berlaku di masyarakat yang bersangkutan mengharuskan begitu. Anggota masyarakat lainnya yang diperintah menerima keadaan seperti ini sebagai kewajiban yang memang dibenarkan secara moral.

Ondoafi dapat juga disebut sebagai elit kultural. Dia menguasai sumber-sumber daya dan harta-harta bernilai dalam masyarakat yang menjadi alat pengikat sekaligus alat pengabsahan kekuasaan. Posisi Ondoafi terletak diruang sosial yang terdefinisikan oleh sejumlah modal yang dapat dipertanggungjawabkan. Modal itu memainkan peranan penting, karena modallah yang memungkinkan Ondoafi bertahan di dalamnya. Modal dimaksud adalah material yang menunjukkan penguasaan sumber daya, modal sosial yang berupa *trust*/relasi-relasi sosial, dan modal simbolik berupa kehormatan, kedudukan dan prestise.

Dalam struktur masyarakat yang asli, Ondoafi berada dalam sistem masyarakat yang relatif kecil/relatif tertutup dengan sistem material berburu, meramu dan mungkin pertanian tetapi tidak intensif. Struktur seperti itu akan membuat Ondoafi bisa terus menerus mempertahankan strategi politiknya dengan menambah keturunan, memperluas wilayah kekuasaan pada tempat-tempat baru dan membentuk kepemimpinan baru.

Dalam konteks urban, Ondoafi perlu merevitalisasi diri sesuai struktur masyarakat, sosial, material dan politik yang berubah. Ada transformasi material dari sistem material tradisional ke sistem material modern. Banyaknya anak adat yang memiliki pengetahuan dan punya modal baru, seperti modal politik dan bisnis. Di sinilah posisinya dipertaruhkan, karena dia harus mengontrol sumber daya diatas kompetitor yang lain. Dalam konteks ini, Ondoafi tetap harus tampil penting sebagai elit yang berkepentingan untuk tetap mempertahankan pengaruhnya.

Kuatnya kekuasaan Ondoafi dapat dilihat dari aktualisasi modal kekuasaan yang dimiliki dalam menyelesaikan berbagai keperluan dan persoalan sosial-kemasyarakatan yang dihadapi warga. Penyelesaian persoalan tersebut dapat menempuh salah satu dari dua cara; secara adat atau secara hukum formal. Meski demikian supremasi hukum adat tampak nyata di Jayapura. Dalam berbagai kasus keputusan administrasi formal berlaku definitif sebelum dicapai kesepakatan/keputusan di tingkat adat terlebih dahulu. Artinya di mata masyarakat keputusan adat jauh lebih *legitimate* dari pada keputusan pemerintah.

Walaupun Ondoafi mungkin kuat karena punya modal /sumber daya, tetapi perubahan sosial menuntut strategi dan kreatifitas dalam menghadapinya. Maka tulisan ini menjadi menarik, dan karenanya mencoba untuk mempelajari secara lebih utuh dan mendalam atas dua hal, yaitu pertama, bagaimana Ondoafi mengaktualisasikan modal kekuasaannya dalam konteks perubahan masyarakat? Kedua, bagaimana Ondoafi merawat modal kekuasaannya agar tetap kuat di tengah masyarakat urban?

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui Ondoafi dalam mengaktualisasikan/menggunakan modal kekuasaan dalam konteks perubahan sosial. Di samping itu untuk mengetahui Ondoafi dalam merawat modal kekuasaannya agar tetap kuat di tengah masyarakat urban.

Teori yang digunakan untuk menjawab kedua pertanyaan penelitian di atas, pertama, konsep kekuasaan versi Swartz, Turner dan Tuden (Mansoben, 1994: 13) yang membedakan kekuasaan (*power*), dalam dua bentuk yaitu kekuasaan konsensual (*concensual power*), dan kekuasaan paksa (*coersive power*). Kekuasaan konsensual adalah bentuk kekuasaan yang dilaksanakan atas dasar persetujuan bersama antara pemimpin dan pengikut. Kekuasaan paksa yang didasarkan pada kekuatan fisik adalah bentuk kekuasaan yang menggunakan kekerasan fisik untuk mencapai tujuan tertentu

Dari konseptualisasi Swartz, Turner dan Tuden nampak adanya kesejajaran (Mansoben, 1994: 17) dengan kekuasaan versi Koentjaraningrat. Bentuk kekuasaan yang disebutkan oleh Swartz, Turner dan Tuden sebagai kekuasaan konsensual sebetulnya sama dengan komponen-komponen kewibawaan, keabsahan, dan kharisma dalam kerangka Koentjaraningrat. Selanjutnya apa yang dinamakan oleh Koentjaraningrat sebagai komponen kekuasaan dalam arti khusus adalah sama dengan bentuk kekuasaan paksaan (coersive power) pada kerangka Swartz, Turner dan Tuden.

Kedua, sumber kekuasaan. Kekuasaan dapat bersumber antara lain pada kedudukan, kekayaan dan dapat pula bersumber pada kepercayaan (Budiarjo, 1984: 13). Kedudukan dapat memberikan kekuasaan kepada seseorang atau sekelompok orang karena yang bersangkutan menduduki posisi tadi. Kekayaan yang digunakan untuk memperoleh kekuasaan biasanya dikaitkan dengan kepemilikan sumber material (sumber daya). Kepercayaan diyakini secara turun temurun oleh masyarakat dapat memberikan keabsahan bagi seseorang untuk memiliki kekuasaan.

Perbedaan kemampuan diantara manusia memungkinkan ada kelompok yang mendominasi dan kelompok yang didominasi. Kelompok yang mendominasi inilah yang kemudian dikonsepsikan sebagai elit. Elit dan kekuasaan merupakan dua variabel yang tidak dapat dipisahkan. Elit adalah kelompok orang yang menguasai kekuasaan dan kekuasaan merupakan tempat bagi muncul dan berkembangnya elit.

Posisi mendominasi atau didominasi hanya dapat terjadi ketika mereka memiliki kesamaan pemahaman terhadap sesuatu yang dianggap sumber daya atau modal yang oleh mereka sendiri dibutuhkan dan dapat menjamin kelangsungan hidup secara bersama. Begitu pentingnya sumber daya dimaksud sehingga menimbulkan upaya untuk selalu menjaga dan mampu mengikat kehidupan diantara sesama. Sumber daya inilah yang kemudian dikonsepsikan oleh Boerdiue sebagai modal (Bordiue, 2003: 11). Modal itu bisa berupa kekuasaan material, kekuasaan sosial dan juga kekuasaan simbolik. Ketiga modal kekuasaan tersebut hadir bersamaan dan saling terkait/mempengaruhi.

Ketiga, perubahan sosial. Perubahan mencakup suatu sistem sosial, dalam bentuk organisasi sosial yang ada di masyarakat, dapat terjadi lambat, sedang atau cepat tergantung situasi (fisik, buatan atau sosial) yang mempengaruhinya (Salim, 2000: 9). Pada konteks yang lain, perubahan sosial juga berdampak pada aktualisasi dalam bentuk kelembagaan.

Guna menguasai struktur baru yang dimobilisir oleh perubahan sosial, entitas tradisional atau aktor ditingkat lokal cenderung untuk melihat ruang peluang guna mengkonstruksi legitimasi. Dengan hadirnya struktur sosial baru maka individu atau kelompok yang mendominasi menjawabnya dengan cara masuk dalam struktur tersebut guna mengakumulasi modal sehingga tetap menjaga modal kekuasaannya. Upaya yang dilakukan adalah dengan melakukan perbaikan, mengadaptasi atau mengubah modal kekuasaannya itu. Perubahan itu bisa dalam bentuk revitalisasi, adaptasi maupun reposisi.

A.1. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan pengkhususan penelitian yang bersifat eksploratif, dalam rangka menjelaskan bagaimana elit menggunakan, merawat, dan mempraktekkan modal yang dimilikinya untuk

kepentingan kekuasaan bagi dirinya dan warga. Fokus kajian pada praktek kekuasaan Ondoafi dalam pengelolaan tanah ulayat dan pengelolaan kompetisi politik. Alasan digunakannya dua fokus itu karena Kota Jayapura topografinya adalah daerah perbukitan sehingga kawasan perumahan hanya berada pada dataran rendah. Artinya ketersediaan lahan itu sempit. Lahan menjadi mahal. Padahal di situ adalah pusat kekuasaan politik, pusat perekonomian, pusat pendidikan. Di situ ada problem pertanahan yang luar biasa yang erat kaitannya dengan pertanahan, dan tanah itu adalah isu yang sangat sentral. Tetapi kepemilikan tanah terikat pada hukum adat dibawah kendali Ondoafi. Artinya semua persoalan tanah akan bermuara dan berakhir pada ondoafi karena ranah formal sulit untuk menyelesaikannya.

Alasan lain adalah adanya dinamika proses transisi politik di era perubahan. Posisi Ondoafi sebagai *leader* punya pengaruh terhadap proses-proses politik baik bersifat formal maupun informal. Ondoafi secara tradisional adalah elit yang berpengaruh di komunitasnya yang bisa ditransformasikan untuk tujuan-tujuan politiknya maupun untuk kepentingan-kepentingan warganya. Ketika masuk urban dia mengambil posisi itu, dengan tidak mengambil posisi formal di dalam arena politik Pilkada tetapi menjadi orang yang memperjuangkan *voice* kepentingan anak-anak adatnya untuk berakses menjadi pemimpin formal.

Sedangkan lokasi penelitian dilakukan pada empat kampung wilayah ke-ondoafi-an yakni kampung Tobati, Enggros, Waena dan Yoka, Kota Jayapura. Alasan diambilnya keempat kampung tersebut karena kampung-kampung tersebut berada di pusat Kota dan sebagai pemilih hak ulayat di atas kota tersebut. Struktur masyarakatnya masih tipikal tradisional serta punya pemimpin adat (Ondoafi) yang memiliki modal kekuasaan yang besar. Mereka hidup pada kawasan urban dengan setting kehidupan yang berbeda dengan masa rural. Ada proses industrialisasi, urbanisasi, pengaruh kapitalisme, birokratisasi di kota tersebut yang menuntut mereka untuk bergerak maju menyesuaikan dengan perubahan sosial dimaksud. Di sinilah peran pemimpin adat dituntut untuk merawat dan mempraktekkan kekuasaannya ditengah masyarakat tradisional yang sedang berubah. Alasan lain karena kampung-kampung tersebut merupakan suku bangsa besar yang secara representative mewakili kampung-kampung lainnya di seluruh wilayah Kota Jayapura.

Dalam penelitian ini, penulis akan menggunakan data primer dan sekunder. Data primer meliputi data yang diperoleh langsung dari sumbernya, karena kajian ini bersinggungan dengan entitas tradisional di mana kapasitas adat menjadi pertimbangan tersendiri maka penulis akan akan berkonsentrasi pada informan kunci. Hal ini menjadi penting karena ketika berbicara tentang Ondoafi tidak semua orang memiliki kapasitas. Selain itu penulis juga akan merekam data dari mereka yang dianggap mampu menggambarkan eksistensi struktur sosial budaya, politik dan material yang ada di Kota Jayapura. Adapun data-data sekunder diperoleh dari berbagai macam informasi baik melalui media cetak, berbagai literatur perpustakaan dan informasi tokoh (akademisi) yang concern terhadap lokalitas.

Dalam usaha untuk mengumpulkan data, penyusun akan menggunakan beberapa teknik yang saling menunjang dan melengkapi yaitu teknik wawancara, dokumentasi, dan observasi. Analisa data pada penelitian ini mempergunakan analisa kualitatif, yang dilakukan secara bersamaan mulai dari reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Reduksi data merupakan pemilihan dan

pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan serta transformasi dari data mentah yang ada dilapangan (baik berupa hasil tertulis maupun wawancara). Penyajian data bermaksud untuk menyajikan sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan terhadap penarikan kesimpulan. Di samping teknik diatas, teknik penafsiran digunakan untuk menafsirkan juga cara-cara yang dilakukan Ondoafi dalam mengoperasionalkan modal-modal kekuasaannya, memahami pemanfaatan penguasaan sumber daya, termasuk berinteraksi dengan masyarakat serta simbol-simbol yang mengiringinya.

Tahap analisa berikutnya untuk memeriksa keabsahan data yang diperoleh dilapangan maka dapat digunakan teknik triangulasi, yaitu memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding data terserbut. Dalam thesis ini triangulasi data hasil penelitian dilakukan pada sumber penyelidikan dan teori. Triangulasi penyelidikan dilakukan dengan cara membandingkan informasi yang didapat dari Ondoafi dengan apa yang dikatakan oleh tokoh adat lainnya, membandingkan informasi dari investor yang berhasil dan yang gagal atau membandingkan informasi dari perspektif lain mengenai hal yang sama. Triangulasi bisa juga dilakukan dengan berdiskusi dengan orang yang berbeda pandangan tentang hal yang sama. Begitu juga telaah dari tulisan lain yang ada kaitan dengan kuatnya Ondoafi di tengah masyarakat yang berubah.

B. PEMBAHASAN

B.1. Modal - Modal Kekuasaan Ondoafi dan Manifestasinya

Ondoafi memiliki sejumlah modal yang kuat yang kemudian dikelola bagi kepentingan dirinya maupun bagi warga. Modal-modal kekuasaan itu antara lain modal sosial, modal simbolik dan modal material. Modal-modal itu ter-cover dari sumber-sumber kekuasaannya sehingga merupakan bagian yang terintegratif tidak terpisah satu sama lainnya.

Modal sosial yang dimiliki Ondoafi terlihat dari adanya saling percaya (*trust*) dengan warga dalam aktifitas kesehariannya. Contoh kongkrit terlihat adanya spesifikasi kerja dalam struktur pemerintahannya. Ondoafi dibantu oleh suatu staf perangkat yang terbagi dalam empat bidang ketatalaksanaan. Setiap bidang ketatalaksanaan tersebut terdapat satu atau lebih orang fungsionaris yang bertanggungjawab atas bidangnya masing-masing.

Solidaritas dan kebersamaan dan tanggungjawab tercermin dari kerelaan Ondoafi untuk menyisihkan hartanya untuk kepentingan masyarakat. Misalnya apa bila ada anggota masyarakatnya yang dikenakan hukuman denda karena suatu pelanggaran tertentu terhadap anggota masyarakat dari kampung lain, maka Ondoafi membantu membayar sebagiannya. Demikian pula Ondoafi berkewajiban untuk membantu membayar harta mas kawin dari tiap laki-laki dari kampungnya yang kawin dengan gadis dari kampung yang lain.

Ondoafi sebagai elit tradisonal merupakan simbol bagi warga yang dipimpinya. Warga memaknai simbol yang melekat pada Ondoafi adalah "Tuhan", pengejawantahan bagi warga adalah yang di"sakral"kan, yang "suci" atau "religi" dengan segala macam atribut-atributnya. Dalam religi terdapat tiga unsur, yaitu keberadaan, arti dan kebenaran. Jadi, masyarakat pemilik religi tertentu percaya terhadap keberadaan sesuatu, arti sesuatu dan kebenaran sesuatu yang kemudian disakralkan. Dhavamony (1973:3) menambahkan bahwa substansi religi adalah

adanya kepercayaan terhadap sesuatu yang sakral, supranatural, dewa dan lain-lain.

Kekuasaan Ondoafi sebagai elit adat secara substansial dapat diteropong dari penguasaan modal material terhadap kepemilikan sumber daya alam lokal diantaranya adalah tanah, hutan maupun air. Ondoafi menjaga hak ulayat diwilayahnya, termasuk pengaturan pengalihan hak pakai atas tanah dari satu warga ke warga lainnya. Hal ini tercermin dalam wewenangnya untuk memberi ijin mencari, menggunakan atau memanfaatkan sumber daya alam yang ada untuk kehidupan dan kesejahteraan masyarakat. Bertalian pula dengan kekuasaan tersebut ialah adanya hak pengawasan terhadap eksploitasi sumber-sumber daya alam. Pengawasan dilakukan agar jangan terjadi eksploitasi yang berlebihan, menjaga agar setiap warga masyarakat tidak boleh melanggar batas-batas hak *iynea*-nya dan menjaga agar warga masyarakat tidak melanggar batas-batas milik kampung yang lain. Konsep *iynea* dalam bahasa Sentani di waktu sekarang mengandung tiga pengertian. Pengertian pertama yang terkandung dalam konsep tersebut adalah sinonim dengan keluarga inti yaitu kesatuan sosial terkecil yang berbentuk keluarga terdiri dari suami, istri dan anak-anak yang belum berkeluarga. Pengertian kedua dari konsep *iynea* adalah rumah tempat tinggal satu keluarga. Ketiga, konsep tersebut mengandung pengertian klen kecil yaitu gabungan dari beberapa keluarga inti yang dapat secara jelas menunjukkan asal keturunannya secara patrilineal dari nenek moyang yang sama. Hak *iynea* adalah hak pengolahan SDA dalam teritorinya.

Bertahannya modal-modal kekuasaan Ondoafi meskipun hidup diperkotaan namun tetap *survive* karena Ondoafi punya kapasitas dalam mengelola simbol, mengelola relasi sosial dan mengelola material. Hal ini terbukti karena dia mampu merevitalisasi, melakukan adaptasi serta mereposisi strategi. Dari diskusi praktek bekerjanya modal kekuasaan ondoafi dalam pengelolaan tanah ulayat dapat disimpulkan bahwa modal-modal tersebut tidak berjalan sendiri tetapi terintegratif.

Eksistensi kekuasaan Ondoafi tidak terpisahkan dari jaring kekerabatan yang dimilikinya. Hal tersebut menjadikan dia sebagai elit yang senantiasa memiliki modal sosial tetapi pada saat yang sama mengharuskannya memaknai setiap kedermawanan dan kegiatan adat yang dilakukan oleh Ondoafi yang berkonsekuensi terhadap kepemilikan modal material yang harus didedikasikannya. Relasi kekerabatan dan relasi kuasa bersama warga yang secara historis mengukuhkannya menjadikannya memiliki modal sosial yang besar. Dengan demikian modal-modal kekuasaan Ondoafi dapat dikonversikan satu dengan yang lainnya supaya tetap kompatibel, adaptif dengan situasi yang semakin urban ini. Ketiga-tiganya hadir bersama-sama dan punya peranan untuk menjembatani Ondoafi dengan masyarakat dalam mengelola problem-problem kehidupan khususnya masalah tanah dan mengelola kompetisi politik.

B.2. Dinamika Relasi Kuasa Ondoafi Dengan Masyarakat

Memotret bekerjanya modal kekuasaan Ondoafi dalam konteks perubahan sosial adalah hal yang penting untuk memahami keterkaitan antara modal-modal

tersebut. Hadirnya modal-modal itu secara bersamaan merupakan kunci kekuatan untuk menjembatani relasi kuasa Ondoafi dengan masyarakat maupun sebaliknya.

Pada masa rural, modal sosial yang dimiliki Ondoafi termanifestasikan melalui jarring kekerabatan. Jaring kekerabatan Masyarakat adat di Kota Jayapura, didasari pada pola anutan garis keturunan patrilineal (laki-laki). Artinya semua anak, baik laki-laki maupun perempuan wajib mengikuti adat istiadat dan memakai nama fam/marga ayahnya. Orang-orang yang masih dalam lingkungan satu fam, atau satu nama belakang artinya mempunyai relasi kekerabatan, saling bersaudara. Setiap suku umumnya terdiri atas sejumlah fam. Masing-masing ditandai dengan nama famnya sendiri-sendiri. Dalam komunitas adat, "perasaan bersaudara" demikian ini sangat kuat, dan umumnya saling mengenal satu dengan yang lain. Perkawinan dalam satu fam dianggap sama seperti perkawinan antar saudara kandung sehingga dianggap tabu (*incest*) pada hampir semua suku.

Ada semacam struktur atau pelapisan sosial pada masing-masing suku. Fam tertentu dianggap mempunyai posisi atau kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan fam yang lain di lingkungan sukunya. Jabatan-jabatan adat seperti kepala adat atau Ondoafi juga diturunkan berdasarkan garis keturunan patrilineal.

Di era urban, strategi revitalisasi di lakukan Ondoafi melalui jalinan relasi kuasa. Masyarakat Kota Jayapura (Port Numbay) memiliki keunikan dalam tatanan adat yakni relasi antara Ondoafi dengan masyarakat maupun sebaliknya. Struktur relasi kekuasaan Ondoafi dengan masyarakatnya sangat egalitarian. Mereka hanya mengenal struktur kekuasaan di dalam sebuah pemerintahan adat, di mana elit yang berkuasa dilaksanakan oleh tetua adat (Ondoafi dan perangkat ketatalaksanaan) yang diwariskan secara turun temurun. Relasi yang dijalankan dalam struktur kekuasaan ini sangat fungsional dengan pembagian tugas pekerjaan yang jelas sesuai dengan tatanan adat yang berlaku. Tiap-tiap suku secara alamiah sudah mengetahui tugas dan pekerjaannya. Dalam struktur kelembagaan sudah tertata secara alamiah suku-suku apa menangani apa, berbuat apa dalam kehidupan kampung. Terutama dalam hal upacara adat kematian, bayar kepala, bayar mas kawin dan lain-lain. Untuk mempertahankan relasi kuasa dengan "anak buahnya" (baca perangkat ketatalaksanaan dan warga), Ondoafi melakukan mobilisasi kekuatan dengan membuat keputusan-keputusan yang mengikat anggota-anggotanya. Pada masa rural, masyarakat masih hidup berkelompok/komunal, di situ terdapat pemimpin yang mudah mengontrol anak buahnya, dan ketika terjadi sesuatu mudah untuk dimobilisir. Di era urban sekarang konteksnya berubah, banyak anak adat yang hidupnya terpencar-pencar, sehingga membutuhkan kemampuan sebagaimana dijelaskan di atas.

Revitalisasi modal simbolik dilakukan Ondoafi melalui strategi pelestarian simbol. Bagi masyarakat adat simbol-simbol kebesaran Ondoafi merupakan sesuatu yang *given*, dia ada berlaku secara universal sesuai dengan tatanan adatnya. Seorang Ondoafi adalah pemimpin yang otonom dalam adat, pemimpin tunggal yang dibatasi sejauh wilayah hukum adatnya. Warga/anak adat apapun status dan pekerjaannya masuk dalam struktur yang dikuasai penuh oleh Ondoafi, di dalamnya sudah mengatur, menata norma-norma serta berbagai atribut-atribut kebesaran menjadi orientasi warga berperilaku. Hal itu dibuktikan ketika banyak anak adat yang berpengetahuan kemudian memiliki modal material, politik, birokrat tidak memposisikan diri sebagai kompetitor Ondoafi. Mereka tahu bahwa norma-norma,

etika adat merupakan rambu-rambu dalam mereka bersikap, bertindak dan berperilaku.

Masyarakat bertindak atau bersikap terhadap Ondoafi pada dasarnya dilandasi atas pemaknaan yang dikenakan Ondoafi tersebut. Simbolisasi sebagai elit adat yang punya pengaruh membuat siapapun, baik warga adatnya maupun migran hormat kepada dia. Berbagai macam kasus yang di mediasi dan diselesaikan Ondoafi menunjukkan bahwa dia sebagai simbol pemimpin adat yang kredibel.

Namun Ondoafi tetap merevitalisasi modal simboliknya dengan melakukan pelestarian jangan sampai simbol-simbol budaya tadi mengalami erosi atau ancaman mengalami pengikisan. Kebudayaan kalau tidak dipelihara akan mengalami pengikisan/pelunturan. Kebudayaan itu sakral, tetapi masuknya arus migran dan adanya urbanisasi kemudian bisa menimbulkan de-sakralisasi.

Selain instrumen kuasa dalam budayanya turut melegitimasi eksistensi Ondoafi serta menjadikannya berhak secara kultural untuk menguasai sumber-sumber produksi dan memobilisasi hadirnya pengakuan warga melalui simbol-simbol kebesaran yang melekat pada dirinya. Hal itu sebagai konsekuensi terhadap kepemilikan lebih benda-benda budaya (modal material) yang dipunyai Ondoafi. Walaupun pada akhirnya Ondoafi mendedikasikan modal materialnya yang dia miliki untuk kepentingan kultural serta pada saat yang sama dia senantiasa mendapatkan pengakuan dari warga. Hal inilah yang kemudian menjelaskan pentingnya bagi mereka berelasi dan terciptanya siklus modal Ondoafi yang berimplikasi pada kekuasaan yang mengiringinya dan pengakuan warga terhadapnya

Status dan otoritas Ondoafi sebagai rujukan modal simbolik merupakan implikasi sebagai elit kultural yang menguasai sumber daya dan harta-harta bernilai dalam masyarakat dan menjadikannya sebagai alat pengikat sekaligus pengabsahan kekuasaan. Atribut-atribut kebesaran yang melekat pada dirinya merupakan simbol bagi dia untuk menjalankan kekuasaannya.

Ondoafi terlekat berbagai macam simbol dan atribut yang bernilai penting dalam struktur masyarakat di sana. Dia dimaknai sebagai manusia sakral, suci, menjadi pengayom bagi semua masyarakat. Melalui perspektif ini maka tanpa melihat peran-peran yang kongkrit seperti mengurus tanah, pesan-pesan yang materialistik, Ondoafi tetap dihormati, tetap eksis di dalam struktur masyarakat yang modern sekalipun. Dia menjadi sangat kharismatik, ini sebenarnya adalah nilai budaya yang tinggi, yang harus dihormati, menjadi refrensi, menjadi pujaan, menjadi milik bersama dan yang berakibat bahwa dia akan eksis selama kebudayaan masyarakat tidak berubah.

Modal kekuasaan material Ondoafi pada masa rural terletak pada penguasaannya terhadap kepemilikan sumber daya alam diantaranya adalah tanah ulayat, hutan maupun air. Tanah ulayat yang dikuasai Ondoafi tersebut dipergunakan secara komunal oleh warga adat dalam wilayah kekuasaannya. Ondoafi mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah ulayat itu untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan seluruh anggota masyarakat. Jadi hak menguasai atas tanah ulayat adalah sepenuhnya berada pada Ondoafi di wilayahnya. Pada masa rural Ondoafi tidak terlalu memikirkan penggunaan tanah ulayat kepada warganya karena tanah masih banyak dan luas serta pengaturannya tidak berpotensi konflik.

Kewajiban utama Ondoafi yang bersumber pada hak ulayat ialah, memelihara kesejahteraan dan kepentingan warganya. Menjaga jangan sampai timbul

perselisihan mengenai penguasaan dan pemakaian tanah, dan kalau terjadi sengketa, dia wajib menyelesaikannya. Dia pun berwenang untuk menunjuk hutan-hutan tertentu sebagai hutan cadangan, yang tidak boleh dibuka oleh siapa pun. Ia berwenang pula menunjuk tanah-tanah tertentu untuk dipakai guna keperluan umum/keperluan bersama, misalnya untuk kuburan, tempat ibadah, tempat penggembalaan dan lain sebagainya.

Penguasaan tanah ulayat sebagai ejawantahan modal material yang dimiliki Ondoafi sangat penting bagi pemanfaatan kesejahteraan masyarakat adatnya. Dulu, Ondoafi memiliki banyak tanah dan benda-benda material lainnya seperti banyak babi, kebun ubi jalar yang luas, dusun sagu, banyak istri. Konteks urban, Ondoafi melakukan reposisi yakni merubah strategi. Dengan kata lain dulu menguasai sektor riil, sekarang bergeser menguasai sektor jasa. Strateginya adalah bagaimana dia menjalankan pekerjaan menjadi broker pertanahan untuk mediasi bagi orang-orang yang saling membutuhkan.

Ketika terjadinya perubahan sosial yang menciptakan dinamika dalam kepemilikan tanah ulayat, Ondoafi menjawabnya dengan cara melakukan perubahan reposisi. Strategi ini dilakukan agar mampu menyesuaikan dengan semangat perubahan. Ondoafi melakukan perubahan strategi reposisi karena pada masa rural, dia tidak terlalu memikirkan tanah karena masih luas, namun saat sekarang setiap jengkal tanah punya harga dan ada pemiliknya. Hal inilah yang kemudian menjelaskan Ondoafi memiliki modal material serta senantiasa memiliki caranya sendiri dalam mempertahankan kekuasaan di zaman modern.

Tanah ulayat yang akan dirubah menjadi tanah yang bernilai ekonomis dalam konteks ini akan diusahakan oleh individu atau investor, biasanya dilakukan strategi-strategi dan kesepakatan-kesepakatan. Untuk memenuhi persyaratan agar hasil penjualan tanah semua warga merasakan atau menikmati kompensasinya, itu dimulai dari kerjasama antara pengelola/pembeli/investor dengan warga yang difasilitasi oleh kepala suku dan Ondoafi sebagai penguasa hak ulayat.

Perjuangan Ondoafi untuk menempatkan anak adatnya menjadi Wali Kota, merupakan upaya memperkuat modal simboliknya sebagai manifestasi dia sebagai *leader*. Posisi Ondoafi sebagai *leader* punya pengaruh terhadap proses-proses politik baik bersifat formal maupun informal. Diskusi di muka mengemukakan bahwa Ondoafi secara tradisional adalah elit yang berpengaruh di komunitasnya yang bisa ditransformasikan untuk tujuan-tujuan politiknya maupun untuk kepentingan-kepentingan warganya.

Motif lain dari pengelolaan kasus Pilkada Kota Jayapura yakni perjuangan Ondoafi menggunakan sentimen kesukuannya yakni melalui jaring kekerabatan tanpa imbalan materi. Hal itu merupakan manifestasi dari modal sosial sebagai jaringan kerja untuk mendukung serta memuluskan pencalonan. Yang menarik di sini bahwa bukan hanya jaring kekerabatan Ondoafi yang dipakai tetapi jalinan relasi melalui perkumpulan/organisasi sosial juga. Masyarakat migran yang diwadahi dalam organisasi sosial itu menunjukkan kepatuhan serta penghormatan yang besar kepada Ondoafi dengan turut mendukung pendeklarasian dimaksud.

Dalam konteks politik, Ondoafi sebagai elit dominan menjadi penentu karena bukan saja mengakumulasi modal yang ada di masyarakat, dalam bentuk saling menjaga dan berelasi dengan warga sehingga mendapatkan legitimasi simbolik, tetapi juga mendapatkan pembenarannya ketika dipahami bahwa upaya Ondoafi melindungi warga yang ada termasuk modal sosial yang terlanjur dikagumi.

Kekaguman dalam budaya inilah yang turut mereproduksi kebanggaan dalam masyarakat untuk hadirnya relasi kuasa antar Ondoafi dengan warga. Bentuk paling kongkrit yang dapat dilihat dari kekaguman dimaksud adalah mendukung Ondoafi sebagai lambang kepercayaan paling pantas untuk mendapat representasi dari budaya itu sendiri.

Implikasinya ada pada tanggungjawab Ondoafi sebagai *leader*. Sebagai *leader* dia punya kekuatan kewibawaan, kekuatan otoritas dan lain-lain yang bisa dijual atau digunakan untuk mencari pengaruh-pengaruh di sektor lain. Kekuatan pengaruhnya dapat ditransformasikan untuk tujuan-tujuan politik maupun untuk kepentingan-kepentingan warganya. Dinamika ini memunculkan pemahaman sebagai peluang dibangunnya modal kekuasaan atas klaim identitas. Strategi komunalisme menjadi penting seiring dengan pemahaman pentingnya mengakumulasi modal politik.

Dari contoh kasus pengelolaan kompetisi politik dalam Pilkada Kota Jayapura tahun 2004 dapat di tarik benang merah bahwa Ondoafi selain memiliki modal material, sosial dan simbolik, ada modal kekuasaan lain yang penting yakni modal politik. Temuan ini menunjukkan bahwa Ondoafi punya pengaruh dalam memainkan peran politiknya. Revitalisasi yang dilakukan pada modal politik, seperti ikut bermain dalam Pemilihan Kepala Daerah sudah termasuk dalam modal politik. Aktualisasi Ondoafi sebagai *leader* yang punya kekuatan otoritas dan lain-lain yang bisa dijual atau digunakan untuk mencari pengaruh-pengaruh di sektor lain. Kasus pendeklarasian anak adat oleh Ondoafi untuk menjadi calon Walikota adalah salah satu gerakan dari Ondoafi untuk memperjuangkan kepentingan untuk tetap eksis sebagai *leader*.

Pada konteks modal politik ternyata dia tidak berkepentingan untuk mencampuradukan ranah adat dengan jabatan-jabatan formal tetapi memiliki peran mempengaruhi proses-proses politik. Hasil temuan penyusun yang dilakukan Ondoafi dalam melakukan proses-proses politik seperti pada contoh kasus itu ternyata harus dijabarkan kembali dalam sumber daya politik atau kuasa Ondoafi.

Ketika masuk urban dia mengambil posisi itu, dengan tidak mengambil posisi formal di dalam arena politik Pilkada tetapi menjadi orang yang memperjuangkan *voice*, kepentingan anak-anak adatnya untuk berakses menjadi pemimpin formal.

C. PENUTUP

Di hadapan kontradiksi antara *urban sosial practice* yang berubah dengan MODAL kekuasaan yang masih eksis itu, Ondoafi melakukan revitalisasi, reposisi maupun adaptasi. Perubahan itu terbaca dalam pembahasan tentang modal material, modal sosial dan modal simbolik berikut ini.

Pertama tentang modal material. Dalam diskusi tentang bekerjanya modal material, nampak sekali ada suatu permasalahan struktural yang dihadapi Ondoafi. Kalau dulu melalui sistem ekonomi subsistem dia menguasai sektor riil, menguasai tanah dan dari tanah itu bisa menjadi berbagai macam aktifitas yang bisa mengangkat kesejahteraan dia, termasuk juga menimbulkan struktur-struktur ketergantungan bagi warganya. Tetapi ketika di kota, dia tidak menguasai sektor riil lagi, maka kekuatan yang dia tampilkan adalah menguasai sektor jasa. Dan sektor jasa yang paling strategis adalah menjadi broker pertanahan.

Mengapa tanah? Karena struktur kepemilikan tanah di Kota Jayapura sangat komunalistik. Komunalisme menjadi modal kekuatan bagi masyarakat Kota

Jayapura. Komunalisme adalah musuh dari kapitalisme. Kapitalisme bisa bekerja dengan membutuhkan adanya dukungan-dukungan akses atas tanah, broker bermain di ranah ini. Dengan menjadi broker, Ondoafi menjadi sangat penting dan strategis bagi orang-orang yang saling membutuhkan. Dia menjadi media penyeimbang sebagai mediator antara *supply and demand*, pemerintah dengan investor maupun warganya.

Kedua, modal sosial. Aktualisasi modal sosial Ondoafi teridentifikasi melalui transformasi revitalisasi, adaptasi dan reposisi. Ondoafi menggiatkan kembali relasi sosial yang tergambar pada jaring kekerabatannya. Ketika masuk dalam struktur perkotaan, Ondoafi memperluas jaringan dengan membentuk perkumpulan/kelompok jaringan baru yang bersifat inklusif. Strategi reposisi dilakukan melalui modal sosialnya. Dia mengikuti arisan, mengikuti kegiatan organisasi sosial, perkumpulan paguyuban-paguyuban dan sebagainya. Pertanyaan kemudian adalah, apa yang membuat ia hebat dengan kehadirannya melalui organisasi/perkumpulan tersebut? Ternyata modal sosial ini mempunyai kekuatan yang penting buat Ondoafi, karena dia tetap diposisikan menjadi donatur, pelindung maupun penasihat.

Di tengah persaingan yang kompetitif, Ondoafi memperkuat patronase dengan memobilisasi kekuatan-kekuatan yang terwadah dalam organisasi-organisasi. Pada prinsipnya, relasi kuasa antara Ondoafi dengan komunitasnya masih terpelihara meskipun mengalami guncangan-guncangan. Di mana ketika hidup dalam masyarakat urban, relasi komunitas/warga terhadap Ondoafi bisa mengikis, tetapi secara prinsip hal itu tidak terjadi. Mosaik-mosaik perubahan memang terjadi di daerah perkotaan karena adanya individualisme, adanya jarak relasi sosial semakin jauh, tetapi prinsipnya Ondoafi masih bisa eksis dan kuat berdasarkan pada struktur kultur tradisional yang memposisikan Ondoafi sebagai orang besar dan orang kuat lokal (*the big man and local strong man*). Aktualisasi dari modal ini berjalan sangat efektif dalam memperkuat modal kekuasaan Ondoafi.

Selanjutnya *ketiga*, modal simbolik. Ondoafi sekalipun hidup dalam tataran yang modern, tetapi modern itu bukan menghancurkan struktur-struktur sosial dan struktur-struktur tradisionalnya. Masyarakat Port Numbay pada umumnya masih mensucikan dan mensimbolkan Ondoafi sebagai pemimpin yang memiliki kharisma dan berkat bagi masyarakatnya. Hasil pengamatan penulis, simbol-simbol itu menunjukkan eksistensi atau keberadaan Ondoafi sehingga dia menjaga dan memelihara simbol-simbol itu demi kebesarannya. Di samping masyarakat masih percaya akan kesakralan, kewibawaan, dan kharisma Ondoafi sehingga tetap *powerfull*.

Di samping atribut kebesaran yang melekat pada dirinya, juga terdapat atribut-atribut simbolik yang paling penting dan dipelihara oleh Ondoafi. Misalnya setiap anak adat di manapun keberadaannya kalau meninggal dunia harus kembali ke kampung halaman dan disemayamkan di rumah kebesarannya. Semua kegiatan warga yang berkenaan dengan perkawinan, kematian dan sebagainya harus bermuara di rumah Ondoafi. Pemimpin tradisional jaman sekarang walaupun hidupnya di kota tetap eksis karena memiliki nilai-nilai simbolik yang masuk akal tadi.

Modal-modal tersebut tidak bekerja sendiri-sendiri tetapi hadir bersamaan. Ondoafi mengkonversi salah satu modal menjadi modal lainnya sehingga ada relasi yang logis dengan kekuasaan dia. Modal-modal ini diproduksi dan dipertukarkan

satu sama lain. Ondoafi merevitalisasi modal materialnya dari peran sebagai produsen yang menguasai banyak tanah dan dipergunakan bagi warganya, sehingga dengan demikian dia mendapat kepatuhan/kepercayaan dari warga yang beraktifitas di atas tanah tersebut. Dengan pemberian, pengaturan dan pemanfaatan sumber daya ekonomi kepada masyarakat, kepercayaan dapat hadir mengikutinya. Begitupun status dan otoritas Ondoafi sebagai rujukan modal simbolik merupakan implikasi sebagai elit kultural yang menguasai sumber daya material dan harta-harta bernilai dalam masyarakat dan menjadikannya sebagai alat pengikat sekaligus pengabsahan kekuasaan. Atribut-atribut kebesaran yang melekat pada dirinya merupakan simbol bagi dia untuk menjalankan kekuasaannya. Warga masyarakatnya masuk dalam struktur yang dikuasai penuh oleh Ondoafi, karena berbagai atribut-atribut kebesaran menjadi orientasi bagi warga dalam menjalani hidup kesehariannya.

Penjelasan di atas menjustifikasi bahwa Ondoafi mampu mengelola modal kekuasaannya dengan berbagai dinamikanya. Kemampuan Ondoafi dapat dilihat dari aktualisasi kekuasaannya dalam praktek mengelola permasalahan tanah ulayat di Kota Jayapura yang syarat dengan konflik.

Sebagaimana telah dijelaskan bahwa dampak dari perubahan sosial mendorong munculnya privatisasi tanah. Ejawantahan dari proses ini muncul banyak konflik karena urusan pertanahan di Kota Jayapura tidak mengenal ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hasil temuan penulis dilapangan memperlihatkan bagaimana Ondoafi melakukan perubahan strategi di dalam mengolah tanah ulayat. Strategi reposisi dilakukan karena pada masa rural, dia tidak terlalu memikirkan tanah karena masih luas, namun saat sekarang setiap jengkal tanah punya harga dan ada pemiliknnya. Praktek kuasanya dilakukan ketika tanah ulayat yang akan dirubah menjadi tanah yang bernilai ekonomis dalam konteks ini akan diusahakan oleh individu atau investor, dibuat kesepakatan-kesepakatan sebagaimana yang telah dijelaskan di muka.

Pada konteks basis politik ternyata dia tidak berkepentingan untuk mencampuradukan ranah adat dengan jabatan-jabatan formal tetapi memiliki peran mempengaruhi proses-proses politik. Hasil temuan penyusun, yang dilakukan Ondoafi ketika masuk urban dia mengambil posisi itu. Dia tidak mengambil posisi formal di dalam arena politik Pilkada tetapi menjadi orang yang memperjuangkan *voice*, kepentingan anak-anak adatnya untuk berakses menjadi pemimpin formal.

DAFTAR RUJUKAN

- Budiardjo Meriam, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta, 1984.
- Haryanto, "Kekuasaan Elit" *Suatu Bahasan Pengantar*, 2005, JIP Fisipol UGM Yogyakarta
- Harker, Richard, Cheelen Mahar, Chris Wilkes. 2005. "(Habitus x MODAL) + Praktik: Pengantar Paling Komprehensif kepada Pemikiran Pierre Bourdieu". Yogyakarta
- Koentjaraningrat, *Kepemimpinan dan Kekuasaan : Tradisional, Masa Kini, Resmi dan Tak Resmi*, Sinar Harapan Jakarta, 1984.
-, *Kebudayaan, Mentalitet dan Pembangunan*", PT Gramedia, Jakarta, 1974.
- La Pona, *Struktur Sosial Penduduk dan Pembangunan Kependudukan di Tanah Papua*, Pusat Studi Kependudukan Universitas Cenderawasih Jayapura, 2000.
- Mulyana Deddy, *Metodologi Penelitian Kualitatif, Paradigma Baru Ilmu Komunikasi dan Ilmu Sosial Lainnya*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2001.
- Mansoben JR, *Sistem Politik Tradisional Irian Jaya*, Indonesia: Studi Perbandingan, LIPI RUN Jakarta, 1994.
- Soedjito Sosrodihardjo, *Nilai-Nilai Sosial dan Perubahan Struktur Masyarakat*. Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Sosiografi pada FISIP UGM Yogyakarta, 1970.

- Salim Agus, *Perubahan Sosial – Sketsa Teori dan Refleksi Metodologi Kasus Indonesia*, PT. Tiara Wacana, Yogyakarta, 2002.
- Wandosa J. Braundame, 2007 “*Studi Eksplorasi Kearifan Lokal Untuk Pembangunan Perdamain di Kota Jayapura*”; Yogyakarta UGM, Tesis S2 Ketahanan Nasional (Magister Perdamaian Dan Resolusi Konflik) UGM.

POWER CONTESTATION AND ENVIRONMENTAL DEGRADATION: Evidence From Bombana's Gold Mining Site, Southeast Sulawesi Province, Indonesia

Ulil Amri

Abstrak

Reformasi dianggap akan membawa kesejahteraan kepada masyarakat lokal, yang selama ini telah ditelantarkan oleh rezim Orde Baru, sebagaimana amanat Undang-undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 mengenai desentralisasi kebijakan dan keuangan. Undang-undang tersebut memberikan kesempatan kepada masyarakat lokal untuk mengurus sumber daya alam dan manusia yang ada di daerahnya masing-masing. Sejauh ini, Reformasi mungkin sudah merealisasikan cita-cita di atas. Namun, di beberapa daerah yang lain, Reformasi malah menyisakan masalah seperti konflik dan kerusakan lingkungan hidup. Khususnya di Kabupaten Bombana, Provinsi Sulawesi Tenggara, konflik yang berbasis kontestasi kekuasaan diantara para pemangku kepentingan sumber daya pertambangan tidak dapat dihindarkan. Pada gilirannya, konflik tersebut mengakibatkan degradasi lingkungan di sekitar area pertambangan. Tulisan ini bertujuan untuk mendeskripsikan perkembangan terakhir jalannya Reformasi yang, pada titik tertentu, memunculkan konflik sosial dan mengarah pada degradasi lingkungan di suatu daerah. Adapun argumen tulisan ini adalah bahwa masing-masing pemangku kepentingan telah 'membajak' undang-undang desentralisasi sebagai basis legitimasi mereka untuk merebut sumber daya pertambangan yang berujung pada rusaknya lingkungan. Pada bagian akhir, tulisan ini akan mengajukan rekomendasi singkat mengenai bagaimana menyelesaikan persoalan tersebut.

Kata kunci: Reformasi, Desentralisasi, Kontestasi kekuasaan, Konflik, dan Degradasi lingkungan.

A. PENDAHULUAN

Reformasi has restored Indonesia from authoritarian to be a real democratic country by accommodating the voice of local people through decentralization policy scheme. This scheme is acknowledged to bring power closer to the locals as well as give them opportunity to manage local resources by technically establishing new region. Following the implementation of the policy on January 2001, some new regions emerged including Bombana in 2003. During few years after the establishment, this region went with relatively stable situation until a gold mining site was found in the region's upland in 2008.

Besides producing benefit to the region, the mining site also raising problems like conflict based on contestation which then leads to environmental degradation. The contestation involved several groups including provincial, regional government, local miners, traditional landowners, and companies, where each claims to have rights over the site. Each group refers to the decentralization laws to legalize its action. This article aims to analyze the way of these groups employ certain law to pursue each own goal which then raises conflict, and in turn damages environment. At the end, short recommendations will be proposed to mitigate the problems. However, this article does not make any generalization to other mining sites found after *Reformasi* era. So do the proposed recommendations might not be able to be applied in other sites regarding to the complexity of local features.

This article will be systematized as follows. Firstly, it discusses some literatures on the topic of decentralization led to conflict, and environmental degradation. Secondly, it provides briefly picture of Bombana from its history until gold mining site was found. Thirdly, it features analysis of why and how local stakeholders contest each other for the sake of getting control over the site which

ends up with environmental degradation. Finally, this article proposes brief recommendation to solve the problems as concluding remarks.

B. PEMBAHASAN

B.1. Literature Review

Since Suharto stepped down from presidency, Indonesia faced difficult situation due to Asian economic crisis. Many people then extracted natural resource to face the crisis. This natural resource can be both forest and mineral. Unfortunately, their use neglected environmental condition. One of which suffered the most was environment surrounding the forest and mining areas. This suffering became serious due to the weakness of monitoring and evaluation in the early stage of decentralization (Mc Mahon et al 2000, p. vii).

In Kalimantan for example, McCarthy (2002) shows how Indonesia faces serious environmental problem, especially during decentralization era where illegal logging practices become acute. According to him, the root of the problem is a shifting of political and economic structure from center to periphery. This era provides opportunity for local people to get as much benefit as possible so that they are able to enlarge their power by generating institutional arrangements such as regional taxes (*retribusi daerah*). However, government is not a single player here. There are many other players including local elites, entrepreneurs (*cukong*), and people do such kind of arrangements.

In another study, McCarthy (2004) finds how people become more expressive during the post Suharto's regime. Unfortunately, this expression manifested into certain forms of inconsistency and pragmatism in interpreting laws and regulations in order to pursue each group's interest. Furthermore, such interest leads to conflict of power in order to get control over resources. As each group races to gain opportunities, forest remains devastated. The more groups try to get benefit, the more they damage the forest. This fact leads him to urge us to rethink whether or not *Reformasi* is a right way to move forward comparing to the past undemocratic era.

In the case of mining, after the implementation of decentralization, many groups contest each other to get control over the tin mining site in Bangka-Belitung. Iskandar *et al* (2005) describes the situation as more complicated than before due to transition period of becoming new province. The decentralization laws are used by all regional governments both to gain revenue and help people to face the crisis by enacting regional government policy to mine the site. One of the policies is to give mining permit to local people to mine freely. Unfortunately, this activity goes far from what have been expected and being uncontrollable. In turn, it damages environment. This article will employ the essence of the studies above to see the relation between conflict based on power contestation and environmental degradation in Bombana's gold mining site. The data collection of this article is developed from previous research fieldwork on the topic of the Dynamic of Power Contestation over Bombana's Gold Mining Site.

B.2. Bombana: The Blessing of Go(I)d

Bombana is a new region in Southeast Sulawesi Province which previously became a part of Buton region. After the massive growth of new regions, following the implementation of decentralization, in 2003 Bombana declared itself as a new region with Rumbia as the capital city. This declaration was legalized by Law No.

29/2003. Geographically, Bombana is a strategic region. Its location closes to Banda Ocean which is known as the strategic area of sea trade. Bombana covers 2.845,36 km² of land and 11.837,31 km² of sea which consists of seven sub districts. Its population is about 110.029. The government revenue is mainly from local tax while its people's income is primarily from agriculture (paddies, fruits, and vegetables), trade (forest, agriculture, and livestock breeding commodity), and transportation (port of ships) (Southeast Sulawesi Provincial Government 2009).

Historically, Bombana was a Moronene's place, an original ethnic who has occupied the region long time ago. Based on the local mythology, once upon a time the region was called as *Tau Bonto*, meaning 'rotten year'. The story began when *Tau Bonto* experienced a massive paddy harvest but soon became rotten because people did not know how to make use of those abundant paddies. *Tau bonto* was also known as a small kingdom governed by *Mokolele*, a king of the region. After Indonesian independence in 1945, *Tau Bonto* or Bombana joined Buton as a sub district (Bappenas n.d).

In 2008, Bombana got miracle. A huge amount of gold deposit had been found in the region which estimated about 165,000 tones (Kontan 2008). The deposit is found on two sites: Rarowatu and North Rarowatu sub district. Rarowatu site is located on ex-transmigration area namely *Sentra Pemukiman Delapan* (SP 8). It is a barren land on a hilly area. Due to such condition, the trans-migrants moved to another area. Meanwhile, North Rarowatu site is located near Tahi Ite River. The distance between these two sites is not far, about 10 kilometers (Muttaqin 2009).

The miracle came in the middle of 2008. Local people in Tahi Ite namely Budi intended to build livestock. But then he received 'mystical message' while sleeping, saying that he should dig the area. Afterwards, Budi and his friend came to the area and tried to dig. Amazingly, they found gold material. Then, he changed his mind not to build livestock any longer, but to mine gold. At the time, Budi and his friend were the only miners at the site. The gold was sold to market in Makassar, South Sulawesi Province. Due to regularly come to the same buyer, Budi was suspected to commit crime, stealing a huge amount of gold, so that Police Department of Makassar interrogated him. Finally, Budi told his activity and the site where he found the gold (Muttaqin 2009).

Soon, the information about the gold mining site spread everywhere. Hundreds of people came to the sites afterwards. They were mainly from neighbor regions like Konawe, North Konawe, Kolaka, North Kolaka, Buton, Muna, and also Kendari municipality. Gradually, people outside the province also came in a great numbers. Some of them were from Papua, Java, Kalimantan, and also near Sulawesi Island. During several months after the first finding, Bombana had been visited about 20,000 people. "It is a blessing of God", said Nur Alam, the Governor of Southeast Sulawesi Province (Kompas 2008).

It is a blessing because the site brings benefit to people surrounding the site. Economically, the miners, at least, got 1 gram per day. It is equal to IDR 200,000 (USD 20). Few miners even got more than that. In fact, they just use simple equipment like hoe, shovel, and frying pan. This amount of money cannot be compared to their income per day without mining. Even the regional minimum salary, IDR 770,000 per month (Indonesian Human Resource Community 2009), is still lower than that. This economic boom does not only impact local people, but also outsiders. In turn, such boom creates multiplier effects.

B.3. The Portrait of Power Contestation in Bombana: Why and How Does It Happen?

Blurred Laws

Reformasi has changed social, political, and cultural configuration of Indonesia. Previously, the country was managed by a centralized system of government in which every single government policy set in Jakarta. Today, after enjoying *Reformasi* era, some of the policy decided on regional and municipality level including health, education and culture, agriculture, trade and investment, land administration, environment, and labor (Rasyid 2002, p. 3). All of these authorities guaranteed by the Law No. 22/1999 on political decentralization and the Law No. 25/1999 on fiscal balance between central and regional government. By these laws, the locals are then able to demonstrate their social, political, and cultural expression. Later, both laws are used by the locals to legitimate their activity on the mining site. Also, these laws open flexible interpretation, confusion, and even ambiguity especially in relation to the control right over resources (Eilenberg 2003, p. 211).

In the field of mineral resources, there was the Law No. 11/1967 on mineral resources enacted by New Order regime stating that central government became the powerful body in managing the resources. The government had a single right to issue mining permit which was also known as Contract of Work (CoW) for those who intended to do mining extraction. For those who had already got such permit had automatically right to do extraction even though the site was still in dispute with landowner or other groups. This law does not seem to be in line with the spirit of *Reformasi* where local people's right is put first. Consequently, this intersect of laws create problem later on.

The intersect between decentralization laws and the New Order's mineral resources law continued until it was substituted by the Law No. 4/2009. Although the spirit of this law is already in line with decentralization policy because has devolved authority in issuing permit from central to regional government and municipality, but it is believed to remove central government's power over regional level. For example, the law still guarantees the right of some existing mining companies which have already damage local people and environment (Maemunah 2009). At the local level, similar law intersection is also occurred.

Once mining site was found in Bombana, the vice president of Indonesia, Jusuf Kalla, and the governor of Southeast Sulawesi Province, Nur Alam, directly opened the site for people to come. Thus, many people not only from near but also out of the site came to mine. Due to many people came in, which in turn caused problem, the regional government (Bombana's regent) decided to limit the number of miners by issuing tax for them. This regulation obligated the miners to pay about IDR 250,000. This latter regent's concern contradicted with the previous vice president and governor's policy. This confusing policy was then employed by some groups including security officers and miners who might get benefit from that.

The similar situation continued when the regent issued mining permit for 15 companies which in turn damaged environment surrounding the site. In responding to this problem, the governor commanded regional government to stop any mining activities while waiting for evaluation (Tempo 2010a). However, the regional government ignored such instruction. Rather, it convoyed the companies to continuously do extraction. Again, this situation raised further confusion about rule of

law over the site. In further, the situation is employed by many interest groups to get lucrative opportunity as many as possible from the site.

Grievance

Van Klinken (2008) noted that one of the reasons behind power contestation or conflict over resources is grievance factor (p. 36). Grievance means unsatisfied condition felt by anyone or group that leads them to make protest, resistance, or complaint (Merriam Webster 2010). In further, these facts raises conflict. In the context of Indonesia, where many conflicts and contestations happened after the sudden resignation of Suharto and New Order, grievance factor could explain how people were unhappy due to many resources taken out from them without receiving any benefit. In the case of Bombana for example, grievance becomes a central factor of the locals' action.

Although Bombana established in the Post Suharto's era, it does not mean that local people grievance there does not exist. The Moronene, an indigenous ethnic community, had been evicted from their ancestral land for several times when Suharto was in power. In 1968, the Moronene who lived in Rumbia were forced out to move to Langkowala without any clear reason. The same eviction occurred again in 1977 while the government resettled them to Tembe. This resettlement was a part of the national development program. This program urged people in the remote, hilly, and upland areas to move to the downtown where infrastructures like road, local market, and communication were available (Prakarsa Rakyat 2005).

At the same time, the government announced that 37.000 hectares of the region were for Industrial Forest (*Hutan Tanaman Industri/HTI*) and managed by PT. Barito Pasifik Timber Company (Prakarsa Rakyat 2005). The locals were then cleansed from this forest to ensure that there would be no disturbance during the company's operation. Many homes and plantations cultivated by the locals were burnt by the police and military officers during the cleansing operation. To keep survive, they had to moved out from the forest which was also their customary land.

In 1983, due to an establishment of conservation area named Rawa Aopa National Park, the Moronene were for the third times evicted from their homeland. Such eviction was also conducted through a harsh way involving police and regional government officials (Duncan 2008, p. 103). During the policy making process, the government did never involve the locals to take part. Rather, they were just being 'object' of that policy. In fact such policy was about them. This kind of violation continued up to *Reformasi* era in which police officers destroyed the Moronene's homes. Recently, such eviction addressed to the local people who do mine on the site.

When busy with their activity, the miners were banned and then removed from the site. During February until August 2009, thousands of miners had been removed including those who came from outside areas. The regional government employed both police and military forces. These officers guarded the main gate of the site and regularly swept the whole site to ensure that none miner left. It was common that some miners were tortured during the sweeping and eviction without any compensation. In fact, mineral resource law guarantees the miners for about 25 hectares of land of the site.

Conflicts over the Mining Site

In Bombana, the intersection of laws and social grievance seem to become the main reason behind the conflict over the mining site. After the implementation of decentralization, and followed by the establishment of Bombana as the new region in Southeast Sulawesi Province, local people of Bombana become more courageous in articulating their interest. Each group employs decentralization laws in both to legalize action and pursue its own goal. The regional government for example challenged the central and provincial government to manage local natural resources even though it was further challenged by the local people for the similar concern. These local people were collaborated with landowners and NGO activists.

Conflict over the mining site began when the regional government unilaterally closed the SP 8, an initial mining site for informal mining activity. On the one hand, this policy was to challenge both the vice president (central) and the governor's (provincial government) appeal that the site was free for informal mining. On the other hand, the policy was to discipline and to control the local people's activity around the site. The regional government was really confident that its action as on behalf of the decentralization laws. However, the other groups like the informal miners, the traditional landowners were also claimed to behave upon the laws.

In responding the regional government's action, the miners firstly performed little resistance by gossiping and mocking the government. They described the government as corrupt and become new oppressor on the local level. In further, they played cat and mouse (*kucing-kucingan*) that was hiding when the police and military officers did incursion over the site, and came back after the incursion ended. This situation went for few months until the regional government instructed the officers to conduct total incursion to ensure the site was really empty from informal mining activity. This incursion ended with the final clearance of the site from miners.

However, the miners did not give in. They began to show strong resistance through conducting mass protest and demonstration. At this time, landowners and NGO activists started to involve in. They were united together to challenge the regional government and asked for the locals' right over mineral resources, as clearly guaranteed by the laws. They forced the government to realize what had been mandated by the laws, which at least giving them special location for informal mining activity. Unfortunately, the government gave negative response. Rather, it welcomed some mining companies to invest in the region. The government argues that company was the best partner to cooperate rather than informal miners which only damage environment. At this time, the race between the regional government and the informal miners to exploit the site were started.

The arrival of two mining companies, PT. Panca Logam Makmur and PT. Tiram Indonesia soon became a target for people's attack. These companies were believed to be *raison d'être* of people's eviction as well as customary land snatch. On July 2009, thousands of people did such attack. The attackers consisted of local people, miners, landowners, and supported by the local NGOs. They fitted out themselves with weapons like sword, blade, and crowbar. On the other side, the companies were protected by hundreds of security officers consisted of police and army troops with complete equipment. Consequently, bloody accident was occurred. Two miners were shot dead during the accident.

However, the miners stood firm. They did not afraid of what had they been experienced. They shifted mining activity from SP 8 to SP 6, as the first site had

been occupied by the companies. Although the latter site did not as rich as the first one, the miners were still able to earn money from it. It was about two months the miners stayed in this site before the government continued the next eviction. In September, they moved to another site named SP 4 to continue informal mining extraction. All of these resistances were aimed to defend the right of informal mining activity as guaranteed by the laws.

Similarly, the traditional landowners challenged the government. They resisted the government policy due to neglecting their rights over the mining site. They believe that the laws also guarantee the rights of the traditional landowners over the land. The way these landowners challenged the government were two. First, they collaborate with the miners and NGO activists to conduct protest and mass demonstration. Second, they rent the land to the miners to disrupt the companies' operation. By doing this, the indirectly disrupted the government as well. All of the groups involved in the conflicts damage the environment surrounding the site. They are racing against other to get as much as benefit from the site. First are the informal miners. Since their coming, three rivers have been contaminated by the mine tailings: Tahi Ite, Wumbubangka, and Langkowala. Additionally, their nomadic mining activity which moving from one to another site has also broadened the destruction. Second are the landowners. By renting land to the miners, they have also involved in destroying the environment. Third is the regional government. By issuing mining permit to the companies, the government ultimately widens environmental degradation. Moreover, the government did not conduct any tight monitoring to the companies' operation.

B.4. Environmental Degradation

Impact to the River

Since the site was found in 2008, all interest groups including the government, the informal miners, the landowners, and the companies have been involved in conflict of interest which then damaged the environment surrounding the site. One of the most suffered from that is the river. There are three rivers impacted by the mining activities such as Tahi Ite, Langkowala, and Wumbubangka.

In Tahi Ite river, water has been contaminated by the high level of mercury (Hg). Mercury is used by the miners to separate gold from other kind of materials. Mercury is a kind of chemical which cannot be decomposed by any other liquid. The river contained mercury in turn causes damage to not only human but also ecosystem nearby. Meanwhile, the mine tailings are slowly piled the river (JATAM 2010). Besides that, Tahi Ite is also damaged by mining waste called as tailing. The miners just simply threw it into the river after extract its gold. Overall, the Tahi Ite river has been destructed so that cannot be used for household consumption any longer.

In Langkowala, the level of mercury can be found in both the river and the dam. In the river the level of mercury reaches 0.05 mg/liter whereas in the dam it reaches 0.93 mg/liter. Both are already above normal limit which is only 0.02 mg/liter (Tempo 2010a). The impacts are clear. Ecosystem and human are damaged. Plankton in the river has already declined due to congeries of mining activity. Some people are then suffered serious diseases such as skin cancer, blindness, and also death. Furthermore, the congeries also block households' access for pure water from

the river as well as the dam cannot be functioned as usual for irrigating rice field and farm (Fajar 2009).

Similarly, in Wumbubangka the level of mercury is also high reaching about 0.4 mg/liter (Kompas 2009). This mercury poison living thing in the river and harm people's life. Person who is contaminated by this chemical potentially causes blood cancer and even death. The reason of why the miners use this chemical massively is because it is very effective in separating gold from other materials comparing to others, cheap, sold in many places, and can be bought by anyone without any regulation. The further impact of this mining activity is it hampers pure water supply to household in both Lantari Jaya and North Rarowatu district and also stops the flow of water to fish pond and rice field.

In further, this river pollutant affects the fishing zone especially in Tiworo strait, a south area of the province which becomes a part of Muna region. Tiworo strait is believed to have large number and many species of fish. Due to water contaminated mercury sent by the three rivers above in turn contaminates fish around the strait. This chemical directly goes into the fish body which then potentially contaminates human after consumed (Antara 2009). Besides that, the river pollutant poisons mangrove around the coast (Fajar 2009). Also, it disrupts seaweed cultivation as well as fish catch (Ahmad 2009, p. 118).

Impact to the Fish Pond and Rice Field

The conflicts among the interest group over the mining site cause damage for fishpond and rice field in the sub district. There are at least two areas impacted by such as Lantari Jaya and North Rarowatu. In both areas, the total area of fish pond impacted is approximately 5900 hectares (Media Indonesia 2009) whereas the total of rice field impacted reaches 5000 hectares (Tempo 2010b). Before the mining was found, both fishpond and rice field did never face this kind of water supply shortage. Nowadays, half of them are dried. Therefore, most of rice and fish farmer in both sub districts do not do their activity any longer. The companies and the informal miners are the most responsible for this problem.

During a year, there are about 8 villages in both sub districts that impacted most including Watu-watu, Lantari, Langkowala, Kalaero, Lomba Kasih, Anugerah, Rarongkeu, and Pasare Apua. All of these villages suffer bad rice harvest which in turn determines the total harvest in Bombana region, as these villages are the most significant rice producers. For instance, in 2006 the total harvest reached 31,998 tons and significantly increased in the next year with about 40,413 tons. This number went up in 2008 achieved 52,682 tons. The reason behind this success story was all of the rice fields were productive. However, this success was stopped in 2009 due to the decline number of productive rice fields (Tempo 2010b).

The decline number of rice harvest is also determined by the drying of many wells around the rice fields. Before the gold mining site is found, the well was full of water so that the harvest was successful. However, after the massive number of people came to the site as well as companies, the wells around the site are getting dry absorbed by their activity. Although the farmers have already deeply dug the soil in order to get water, such effort is useless. The miners and the companies contest each other to get water for gold extraction. In further, it does not only rice fields suffer dry, but also small farms of households.

Besides that, in the near future, 900 hectares of fishpond in North Rarowatu will potentially fail in fish harvest whenever heavy rain pour over the region. This rain brings tailings containing poisoned chemicals from the site on the upland area to the fishpond on the lowland. At the end, the tailings poisoned all fish in the fishpond. In fact, the fishpond owners are able to reap approximately 500 kilograms for each hectare. There are about 110 families depend their lives from the fishpond. Both the companies and the miners' tailings pass through this region (Media Sultra 2009).

Impact to the Forest and Its Ecosystem

One of the large destruction over environment surrounding the site was occurred after the beginning of the companies' exploitation. As has been mentioned above, the massive coming of the companies is facilitated by the regional government. One of the environments impacted the most is Rawa Aopa National Park. There are about 107 hectares of its area have become one of the companies' mining site which had been given KP by the government. This mining activity damages the conservation area as many species are now lost from the park including deer, and civet (Fajar 2009). In fact, this KP contravenes with the Forest Law No. 41/1999 that prohibits any mining activity around the forest or conservation area.

Similarly, the KP of PT Panca Logam is also a problem. There are about 2100 hectares of its mining operation area is in the forest zone has not got permit from the Ministry of Forestry. According to Walhi (2009), the government issued KP without conducted environmental impact study (*analisis mengenai dampak lingkungan/AMDAL*). Due to mining exploitation in this area, many ecosystems are then in danger to be extinct. There are three types of ecosystems live in this area including salt marsh, savanna, and mangrove. Each has hundreds of unique flora and fauna. The most famous endemic species are *anoa* and *maleo* (Berita Lingkungan 2009).

This degradation has actually begun since the early years of *Reformasi* when many people came to the forest and did logging. Initially, people logged trees in the forest in order to fulfill basic needs such as for home building. Later, they converted the forest to be cacao farm zone. In addition, the massive coming of people from neighbor areas, South Sulawesi, into Bombana caused more deforestation. They converted the forest area to be domestication zone. Nowadays, the situation in the forest is getting serious due to high level of illegal logging, poaching, mining, and forest burnt. These cases do not only occur in peripheral, but also central area of the forest.

The situation was gradually getting worse after the provincial government lowered the forest's status from protected forest to be a production one. The government announced that approximately 0.5 hectare of forest area will be used for mining extraction. This policy is then acknowledged as the initial cause of conflict in the region which in turn attracted other group to get involve such as the regional government, the traditional landowners, and the informal miners which in further damaging this forest.

C. PENUTUP

Following the implementation of decentralization policy, Bombana became a new region in Southeast Sulawesi province in 2003. The region went with relatively

stable on politics until gold mining site was found in 2008. Soon, many interest groups get involve in conflict based on power contestation to get control over the gold mining site such as the central, provincial, regional government, the traditional landowners, the informal miners, and companies. Some of them contest each other while some other makes collaboration. The conflict is actually rooted on past grievance and blurred laws. These blurred laws are utilized by each group to achieve its goal. Unfortunately, this conflict leads to environmental degradation over the site later on due to each group races against other to exploit the site.

The local is now so brave to challenge the central. For example, the regional government does not obey what the vice president and the governor instruction to free the site for informal mining activity. The regional government argues that decentralization laws guarantee its power in managing natural resources. On the other side, the central and the provincial government do act on behalf of the similar laws. Meanwhile, the regional government is challenged by the informal miners and traditional landowners. These latter groups also believe that the decentralization laws basically guarantee their rights over the site. This kind of law exploitation colors the conflict over mining site in Bombana.

The sectors which suffer the most are environment including river, rice field and fish pond, and forest surrounding the site. Tahi Ite, Langkowala, and Wumbubangka river for example have been poisoned by mercury use of both the companies and informal mining activity. Moreover, the rivers pollute the Tiworo Strait which is known as the provincial main fishing zone. The mining activity also causes water supply shortage for rice field and fish pond in both Lantari jaya and North Rarowatu sub district. Consequently, the number of harvest is declined comparing to before mining extraction. Besides, the mining activity impact forest including the Rawa Aopa National Park. Some species have been lost and potentially extinct forever.

Based on the problem above, this article proposes recommendation as follows. First, the central government should not involve in the conflict and must become a mediator for the whole interest groups. All of these groups' interest should be accommodated and fairly regulated in the whole constitution (from national law to village regulation). The central government must ensure that the constitution does not have any contradiction in itself. In other words, all regulations in the local level must be consistent with the national one in order to prevent the possibility of law intersected and exploited by certain interest group.

Second, in relation to environmental degradation, the central government must do moratorium as soon as possible. It means that all activities related to the site must be stopped. During the time of moratorium, the central governments together with all interest groups formulate the best scheme of sustainable mining activity in the region. The scheme must contain penalty for those who do not obey the agreement. Besides, the scheme must also consider the impact of the mining activity to the broad livelihood including rice field, fish pond and sea fishing. Last but not least, the scheme must put concern on the protected forest and Rawa Aopa National Park. Even sustainable mining activity must be banned from these areas.

DAFTAR RUJUKAN

- Ahmad, F., Tingkat Pencemaran Logam Berat dalam Air Laut dan Sedimen di Perairan Laut Muna, Kabaena, dan Buton, Sulawesi Tenggara, *Makara Sains*, Vol. 13, No. 2, pp. 117-124, 2009.
- Antara., *Merkuri Ancam Perairan Tangkap Ikan Sultra*, 2009.
<http://www.antaraneews.com/berita/1258601051/merkuri-ancam-perairan-tangkap-ikan-sultra>
Accessed in 1 June 2010.
- Bappenas, *Bombana: Negeri Dewi Padi*, n.d, <http://els.bappenas.go.id/upload/other/Bombana.htm>
Accessed in 8 November 2009.
- Berita Lingkungan, *Menengok Lingkungan di Jazirah Tenggara Sulawesi*, 2009.
<http://www.beritalingkungan.com/berita/2009-07/TNRAW/> Accessed in 7 June 2010.
- Duncan, CR., *Civilising the Margins: Southeast Asian Government Policies for the Development of Minorities*, NUS Press, Singapore, 2008.
- Eilenberg, M., Negotiating autonomy at the margins of the state: The dynamics of elite politics in the borderland of West Kalimantan, Indonesia, *Southeast Asia Research*, Vol. 17, No.2 (2003), pp. 201-227.
- Fajar, *Bombana Lumbung Emas yang Terkoyak*, 2009.
http://www.fajar.co.id/koran/1261964728FAJAR.UTM_28_8.pdf Accessed in 5 June 2010.
- Indonesia Human Resource Community, *UMR Sulawesi Tenggara*, 2009.
http://www.hrcentro.com/umr/sulawesi_tenggara Accessed in 25 October 2009.
- Zulkarnain, I, Erman, E, Pudjiastuti, TN, Mulyaningsih, Y., *Konflik di Kawasan Pertambangan Timah Bangka Belitung: Persoalan dan Alternatif Solusi*, LIPI Press, Jakarta, 2005.
- Jaringan Advokasi Tambang, *Moratorium Tambang Emas Bombana demi Perbaikan yang Lebih Baik*, 2010. http://www.jatam.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=828 Accessed in 6 June 2010.
- Kompas, *Bombana diserbu Penambang Emas*, 2008.
<http://www.kompas.com/read/xml/2008/09/18/21230665/bombana.diserbu.penambang.emas>
Accessed in 10 Oktober 2009.
- Kompas, *Tambang Emas Bombana Tercemar Merkuri*, 2009.
<http://cetak.kompas.com/read/xml/2009/12/09/03530267/tambang.emas.bombana.tercemar.merkuri> Accessed in 6 June 2010.
- Kontan, *Potensi Emas Bombana 165 Ribu Ton*, 2008.
<http://www.kontan.co.id/index.php/nasional/news/1829/Potensi-Emas-Bombana-165-Ribu-Ton>
Accessed in 5 Oktober 2009.
- McMahon, Mining and the Environment in Indonesia: Long Term Trends and Repercussions of the Asian Economic Crisis, *EASES Discussion Paper Series*, 2000.
- Maemunah, S., *UU Minerba dan Masalah HAM*, 2009.
<http://cetak.kompas.com/read/xml/2008/12/26/00323971/uu.minerba.%20dan.masalah.ham>
Accessed in 23 September 2009.
- McCarthy, J.F., Turning in Circles: District Governance, Illegal Logging, and Environmental Decline in Sumatra Indonesia, *Society and Natural Resources*, Vol. 15 (2002), pp. 867-886.
- McCarthy, J.F. , Changing to Gray: Decentralization and the Emergence of Volatile Socio-Legal Configurations in Central Kalimantan Indonesia, *Asia Research Centre Working Paper No. 101*, 2004.
- Media Sultra, *Krisis Air Di Tengah Mengkilapnya Emas Bombana*, 2009.
<http://m3sultra.wordpress.com/2009/10/22/krisis-air-di-tengah-mengkilapnya-emas-bombana/>
Accessed in 3 June 2010.
- Merriam Webster Online Dictionary. 2010, <http://merriam-webster.com/> Accessed in 8 June 2010.
- Muttaqin, *Bayar Dua Gram untuk PSK yang Berparas Cantik*, 2009.
<http://www.kaltimpost.co.id/?mib=berita.detail&id=12392> Accessed in 20 September 2009
- Prakarsa Rakyat, Komunitas Adat Hukaea dan Laea Melawan Kekuasaan Negara, 2005.
<http://www.prakarsa-rakyat.org/artikel/inisiatif/artikel.php?aid=5067> Accessed in 5 June 2010.
- Rasyid, R., *The policy of decentralization in Indonesia*, 2002.
http://aysps.gsu.edu/isp/files/ISP_CONFERENCES_INDONESIA_RASYID_PAPER.pdf
Accessed in 12 November 2009.
- Southeast Sulawesi Provincial Government, *Sekilas Kabupaten Bombana*, 2009.
<http://www.sultra.go.id/id/?mod=statik&show=bombana> Accessed in 12 November 2009.

- Tempo, *Bombana, Bonanza Pemicu Bencana*, 2010a. <http://majalah.tempointeraktif.com/id/arsip/2010/01/11/LIN/mbm.20100111.LIN132415.id.html> Accessed in 4 June 2010.
- Tempo, *Lambung Beras yang Kerontang*, 2010b. <http://ip52-214.cbn.net.id/id/arsip/2010/01/11/LIN/mbm.20100111.LIN132416.id.html> Accessed in 4 June 2010.
- Van Klinken, G., Blood, timber, and the state in West Kalimantan, Indonesia, *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 49, No. 1 (2008), pp. 35-47.
- Wahana Lingkungan Hidup, *Walhi Sultra Desak Pemda untuk Tutup Total Aktivitas PT. Panca Logam Makmur*, 2009. <http://www.walhi.or.id/in/kampanye/tambang/94-penutupan-tambang/260-tutup-total-aktivitas-pt-panca-logam-makmur> Accessed in 5 June 2010.

PERAN BUDAYA BIROKRASI DALAM PENGEMBANGAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN YANG BAIK (GOOD GOVERNANCE)

Titik Djumiarti

Abstract

The bureaucratic reform in a country basically reflects the interaction between value promise and factual promise. In Indonesian that bureaucracy is signified by the coexistence between Weberian bureaucracy which originates from the west and the traditional bureaucracy which has its roots in the socio-cultural aspects of the place. The reform bureaucracy must point three aspects the phenomenon or the shape which culture revitalition bureaucratation with aspect behaviour approach, institutional approach and social-political system approach.

Key words: Weberian bureaucracy, traditional bureaucracy, behaviour approach, institutional approach and social-political system approach.

A. PENDAHULUAN

Belajar dari kesalahan masa lalu merupakan suatu hal yang mutlak harus dilaksanakan jika orang ingin lebih berhasil di masa depan. Kegagalan masa lalu akan bisa menjadi pedoman tentang apa-apa yang harus diubah dan di perbaiki agar kemudian tidak terulang lagi di masa depan. Demikian pula dengan persoalan Birokrasi. Orde Baru merupakan gudang pengalaman tentang praktek birokrasi yang sama sekali tidak mencerminkan pencapaian tujuan negara. Padahal birokrasi ada demi mencapai tujuan negara. Birokrasi ada bukan untuk melayani atau mengabdikan pada tujuan negara, namun justru harus melayani dan mengabdikan pada birokrasi. Bukan memecahkan problem bangsa dan negara, namun justru menciptakan berbagai problem bangsa dan negara karena ketidak efisienan dan ketidak responsifannya terhadap kondisi dan realitas yang ada.

Secara umum, dapat dikatakan bahwa birokrasi semasa orde baru sangat diwarnai oleh kekuatan politik yang menjadi rezim yang berkuasa pada saat itu yakni militer. Pada saat itu birokrasi sipil mengalami proses militerisasi, mulai dari strukturnya sampai dengan budayanya. Singkatnya kualitas mental intelektual yang terbangun dalam diri aparatur birokrasi pada masa orde baru jauh dari seperti apa yang dideskripsikan Weber sebagai birokrasi modern. Tak ada profesionalisme dan rasionalitas, malahan wajah birokrasi saat itu adalah feodal dan irasional.

Ada beberapa premis yang mendasari landasan tulisan ini. Pertama, birokrasi menduduki posisi strategis –instrumental untuk mengemban visi dan misi negara. Secara normatif semua elemen birokrasi seperti struktur, kultur, sistem, norma-norma, prosedur kerja dan hubungan manusiawi mengacu pada tujuan pembangunan nasional. Kedua, birokrasi sebagai wahana strategis instrumental dalam mengemban tugas melaksanakan pembangunan sumberdaya manusia. Ketiga, Birokrasi berakar dari lingkungan sosio kultural, yang mau tidak mau akan mewarnai kultur birokrasi. Dari apa yang telah diuraikan diatas, dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pengembangan tata kelola pemerintahan daerah yang baik diperlukan pemahaman terhadap determinan birokrasi diantaranya kultur atau budaya birokrasi.

B. PEMBAHASAN

B.1. Tata Kelola Pemerintahan Daerah yang Baik

Proses penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berbasis otonomi merupakan bentuk kesadaran pemerintah dan warga masyarakat daerah untuk menjalankan daerahnya sendiri berdasarkan wewenang yang telah diserahkan pemerintah pusat. Situasi demikian dapat terjadi disebabkan dua alasan, yaitu pertama, konstitusi telah memerintahkan pembentukan daerah yang berasaskan otonomi sebagai bentuk bersifat kompromi final dan ke dua, rentang kendali pemerintahan negara yang sangat terbatas, sehingga dibutuhkan pemerintah daerah agar pelayanan publik dapat dilayani secara optimal. (Syaukani 2003: 2).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, ada banyak pertimbangan yang harus dijadikan pegangan pokok agar konsep pelaksanaan otonomi dapat berjalan sebagaimana mestinya. Di antara berbagai pertimbangan tersebut adalah penerapan tata kelola pemerintahan daerah yang baik (*the good local governance*) yang merupakan salah satu prinsip yang perlu menjadi perhatian (Syaukani 2003: 4). Berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang melibatkan berbagai pihak, tidak hanya pemerintah itu sendiri namun beserta dengan masyarakat dan sektor privat, baru-baru ini terkenal dengan penyebutan penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau *good governance*. *Government* berbeda dengan *governance*, UN ESCAP, 2006 melakukan penelitian tentang *good governance* dan mendiskusikan hasil penelitiannya serta mempublikasikan dalam ESCAPE home. Konsep *governance* diartikan sebagai proses dari proses pengambilan keputusan dimana keputusan diimplementasikan ataupun tidak diimplementasikan.

Fokus dari analisis *governance* adalah aktor yang terlibat dalam pembuatan keputusan dan implementasinya baik dari struktur formal maupun informal. *Government* adalah salah satu aktor dari proses tersebut. Demikian juga militer, sedangkan aktor lain adalah *rural area* seperti group yang merupakan bagian dari masyarakat sipil. *Good governance* tercipta apabila keseluruhan aktor aktif terlibat dalam proses pembuatan keputusan, implementasi ataupun tidak diimplementasikan serta evaluasi. Terdapat 8 karakteristik agar *good governance* yaitu partisipasi, *rule of law*, akuntabilitas, transparansi, reponsif, efektif dan efisien, orientasi konsensus dan *equity and inclusiveness*.

Governance dalam hal ini adalah lembaga karena merupakan suatu tatanan dan pola hubungan antara aktor yang membentuk suatu organisasi dan ditentukan oleh faktor-faktor pembatas dan pengikat yang berupa norma, kode etik aturan formal maupun informal untuk pengendalian perilaku sosial serta insentif untuk bekerja sama untuk mencapai tujuan (Dwiyanto, 2003: 73). Sebagai suatu lembaga maka pemerintah Kabupaten/Kota untuk menghasilkan produk yang berguna dan relevan tergantung pada kebijakan, strategi dan praktek manajemen yang dijalankan di dalam kelembagaan itu sendiri.

Adapun akses dan indikator dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik tersebut adalah kuatnya fungsi aparatur birokrasi pemerintah daerah yang berpihak dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat daerah. Prinsip tata kelola pemerintahan daerah yang baik dalam mengatasi persoalan daerah adalah diletakkan pada dua hal, yaitu *pertama*, keseimbangan internal, yang mengatur hubungan antara organ-organ pemerintahan daerah dan masyarakat, khususnya yang mencakup hal-hal yang berkaitan dengan struktur kelembagaan dan mekanisme penyelenggaraan pemerintah daerah. *Kedua*, keseimbangan eksternal,

yang menekankan pemerintah daerah sebagai entitas sosial yang berada di tengah-tengah masyarakat, yang hendaknya memperhatikan hubungan antara pemerintah daerah dengan seluruh *stakeholder* daerah sebagai perwujudan dari pemenuhan tanggung jawab pemerintah daerah. Masing-masing *stakeholder* memiliki kontribusi untuk membentuk *governance* yang baik. Dalam konsep *governance* paling dasar, disebut ada tiga *stakeholder* utama yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing yaitu negara atau pemerintah (*state*), sektor swasta atau dunia usaha (*private sektor*) dan masyarakat (*society*). Institusi pemerintah berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sedangkan sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan masyarakat berperan dalam membangun interaksi sosial, ekonomi dan politik termasuk mengajak kelompok-kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik (Hatifah, 2004: 29). Menurut Milton J Esman variabel-variabel lembaga yang dapat membantu organisasi melaksanakan perubahan terdiri dari variabel kepemimpinan, doktrin, program, sumberdaya dan struktur intern, Variabel transaksi dan Variabel lingkungan Luar (ekstern).

Kepemimpinan merupakan variabel yang penting dalam pembangunan lembaga. Kepemimpinan adalah kelompok orang yang aktif terlibat dalam merumuskan doktrin dan program lembaga serta menetapkan dan membina hubungan-hubungan dengan lingkungannya.

Doktrin merupakan nilai-nilai atau tujuan atau metode-metode operasional yang mendasari tindakan sosial, yang menggambarkan citra dan harapan-harapan yang dituju. Menurut Esman, doktrin adalah pemaparan nilai-nilai dan sasaran dan metode-metode operasional yang mendasari kegiatan masyarakat. (Joseps: 2003: 46).

Nilai (*value*) merupakan konsepsi-konsepsi abstrak di dalam diri manusia mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk. Oleh karena itulah nilai merupakan unsur pokok dan fundamental dalam masyarakat serta menjadi tonggak bangunan struktur sosial. Doktrin yang mendasari tindakan operasional pembangunan lembaga serta mewakili nilai-nilai pelayanan publik dengan prinsip-prinsip partisipasi, efisiensi dan efektifitas, keadilan, akuntabilitas dan transparansi (Dwiyanto, 2003:34)

Doktrin atau aturan dalam pembangunan lembaga sebagai penggambaran terhadap apa yang diharapkan oleh suatu organisasi. Doktrin atau aturan erat kaitannya dengan kepemimpinan organisasi, apabila doktrin tidak ditangani dengan baik maka organisasi tidak memiliki kredibilitas dan mungkin saja berpengaruh terhadap tindakan/kegiatan dan tujuan organisasi. Sehingga kepemimpinan dianggap gagal dan menggunakan kekuatan dari ide-ide untuk membina organisasi dalam pembangunan intern serta interaksinya dengan lingkungan eksternnya.

Berkaitan dengan tata kelola pemerintahan yang baik yang pada dasarnya berorientasi pada masyarakat melalui peningkatan kualitas layanan dan perbaikan sistem manajemen pemerintahan dengan mengedepankan prinsip-prinsip *strategic vision, equity, effectiveness dan efficiency, profesionalism, accountability, participation, responsiveness, supervision, transparency, low inforcement*. Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai suatu organisasi, dalam menyelenggarakan pelayanan kepada publik sangat tergantung pada komitmen pimpinan dan dasar hukum yang kuat dalam penyelenggaraan pelayanan tersebut. Ruang lingkup pelayanan publik yang harus diselenggarakan oleh pemerintah Kab/Kota adalah

berkaitan dengan 1) Pelayanan barang publik yakni pelayanan yang menyediakan berbagai jenis barang yang dibutuhkan oleh masyarakat seperti sandang, pangan, papan, perumahan,, jembatan, perhubungan, jalan, transportasi, energi dll. 2). Pelayanan jasa publik, pelayanan yang menyediakan berbagai bentuk jasa yang dibutuhkan masyarakat seperti, pendidikan, kesehatan, jaminan sosial, komunikasi dan informasi, perbankan dll. 3). Pelayanan Administratif Publik; pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh masyarakat seperti pereijinan, dokumen kependudukan, dokumen kepemilikan Dan lain-lain.

B.2. Birokrasi

Dalam bidang publik konsep birokrasi di maknai sebagai proses dan sistem yang diciptakan secara rasional untuk menjamin mekanisme dan sistem kerja yang teratur, pasti dan mudah di kendalikan. Sebagaimana dapat di baca dalam banyak buku mengenai birokrasi bahwa ciri pokok dari struktur birokrasi seperti yang di uraikan Max Weber adalah sebagai berikut :

“Birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur, dalam sistem hierarki yang jelas, dilakukan dengan aturan yang tertulis, dilakukan oleh bagian tertentu yang terpisah dengan bagian lainnya, oleh orang yang di pilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya.” (Said, 2007: 2)

Tata kerja pemerintahan agar tujuan negara dapat tercapai secara efektif dan efisien. Sebagai suatu cara atau metode, maka sikap kita terhadap birokrasi haruslah obyektif, terbuka terhadap inovasi sesuai dengan kebutuhan konteks ruang dan waktunya. Sebagai sebuah cara atau metode pengorganisasian kerja, birokrasi tidak boleh menjadi tujuan dalam dirinya sendiri. Birokrasi ada untuk mencapai tujuan bersama.

B.3. Birokrasi Pemerintahan Sebagai Mesin Negara

Pemerintahan sangat dekat hubungannya dengan birokrasi. Birokrasi adalah alat negara. Dalam negara, sebelum ia dijalankan oleh birokrasi maka harus ada pemerintahan yang mengatur birokrasi. Birokrasi dalam konteks publik adalah pengelolaan fungsi-fungsi pemerintahan. Pemerintah adalah keseluruhan struktur, lembaga dan unit-unit dalam negara yang bertugas mengatur terlaksananya tugas-tugas pemerintahan yang baik yang bersifat internal maupun kepada masyarakat umum. (Said, 2007: 9).

Birokrasi dapat dibagi menjadi dua klasifikasi yaitu sebagai proses administrasi pemerintahan dan juga sebagai struktur atau fungsi yang bersifat statis. Dengan demikian ada birokrasi yang menjalankan struktur yang biasa disebut birokrat. Birokrat, pejabat dan staf administrasi selalu terkait dengan pemerintahan dan menjadi aktor penting dalam sebuah negara, baik dalam urusan politik, administrasi dan pembuatan kebijakan negara.

Negara modern membutuhkan birokrasi yang modern. Birokratlah yang mengimplementasikan politik dan kebijakan negara. Birokrasi adalah bentuk kecil pemerintahan, minus para politikus dalam pemerintahan.

B.4. Budaya Birokrasi dan Transformasinya dalam Penyelenggaraan Negara

Pengalaman kegagalan birokrasi dalam menjalankan fungsi idealnya sebagai alat mencapai tujuan negara, yaitu kemakmuran dan keadilan masyarakat, dimasa

Orde Baru tentu saja menjadi pengalaman buruk yang harus di perbaiki di masa depan. Namun bukanlah menjadi pekerjaan yang mudah seperti membalikan telapak tangan. Mentalitas yang telah menjadi kebiasaan selama 30 tahun lebih di masa Orde Baru tak bisa di hapuskan begitu saja dengan cepat. Warisan-warisan kultural birokrasi Orba masih kokoh sehingga menyulitkan untuk melakukan reformasi birokrasi. Tradisi birokrasi yang militeristik di masa lalu, tak membiasakan para aparatur negara untuk bekerja dengan visi, mereka terbiasa dengan menunggu perintah dan itupun harus dilakukan dengan teknis.

Namun, betapa sulitnya, transformasi birokrasi haruslah tetap dijalankan mengingat besarnya tantangan-tantangan yang dihadapi bangsa dan negara di masa kini maupun masa depan. Selain perubahan rezim, perubahan lain yang melingkupi dunia birokrasi di Indonesia saat ini adalah diberlakukannya otonomi daerah. Penerapan otonomi daerah merupakan manifestasi proyek membangun sustu tata kehidupan bangsa yang semakin demokratis dan partisipatif. Adanya dua momen yaitu perubahan rezim dan penerapan otonomi daerah ini, merupakan kesemp[atan emas bagi birokrasi untuk membanguin dirinya menjadi suatu birokrasi baru yang jauh lebih bermutu dan lebih efektif ketimbang sebelumnya.

Pertanyaan yang timbul adalah “Kearah manakan birokrasi itu harus berubah dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik?”

Sosok kultur birokrasi yang mampu menopang penyelenggaraan *good governance* dilakukan melalui simbiosis dua determinan perilaku birokrasi yaitu antara *behavioral consequences* dari struktur dan prosedur formal yang mengacu pada *weberian bureaucracy*, di satu pihak. Dan di lain pihak *behavioral consequences* dari determinan kultural yang berakar dari sejarah sosial bangsa. Nilai-nilai *weberian* birokrasi yang mendasarkan pada prinsip-prinsip efisiensi, rasionalitas, kepastian, *calculability* yang berakar pada *intellectual culture* dapat mendorong timbulnya berbagai reformasi administrasi di kalangan birokrasi. (Moelyarto, 1996: 4)

Pengalaman masa orba menunjukkan bahwa melalui mekanisme pengawasan penyelenggaraan pemerintahan oleh Irjenbang, BPKP, Inspektorat, waskat dan lainnya mampu memberikan tekanan dalam pelaksanaannya untuk berada dalam relnya. Namun demikian unsur-unsur rasional *weberian* masih melekat kultur determinan dari perilaku birokrasi. Kecenderungan ini sedikit banyak dipengaruhi oleh sifat kepemimpinan nasional yang mengalami proses sosialisasi ke budaya Jawa, sehingga birokrasinya merefleksikan *javanese style of leadership*. Nilai-nilai budaya Jawa seperti prinsip rukun dan harmony, sabar, *ojo nggege mongso, ing ngarso sung tuladha, ing madya mangun karsa dan tut wuri handayani* sangat mewarnai kultur birokrasi. Hubungan patron klien yang mewarnai hubungan antara pemerintah dan masyarakat, prinsip monoloyalitas yang merefleksikan hubungan kawulo gusti, penekanan pada aspek-aspek ritual yang mengejawantahkan postur *theatrical state*, lebih dari aspek aspek substansial, kesemuanya membuktikan pengaruh budaya jawa di dalam birokrasi. Dan lebih dari pada itu, nilai budaya jawa tadi secara tidak langsung melalui proses akulturasi juga tersosialisasikan pada birokrat non jawa.

Akan tetapi perlu di ingat bahwa kultur yang sepintas bersifat detrimental terhadap proses transformasi struktural, namun sebenarnya dapat dikonversikan menjadi sumber budaya yang positif bagi penyelenggaraan pemerintahan.. Prinsip-prinsip paternalisme, misalnya dapat menjadi sumber yang kuat untuk mobilisasi

massa. Shame culture dapat ditransformasikan menjadi wahana kontrol yang efektif dan tetap relevan menjadi dasar sistem pengawasan dari masyarakat. (Moeljarto, 1996: 7)

C. PENUTUP

Dalam sistem pemerintah Indonesia, istilah reformasi birokrasi sering dihubungkan dengan pelaksanaan good governance. Pemerintahan yang baik itu sendiri berkaitan erat dengan keberadaan birokrasi yang memiliki ciri-ciri minimal sebagai berikut:

1. Secara struktural dilambangkan dengan birokrasi yang efektif efisien, memfokuskan pada pelayanan.
2. Secara sistemik dilambangkan dengan berlakunya birokrasi yang memiliki standar kepastian dan kemudahan serta terukur.
3. Secara kultur dilambangkan dengan penampilan yang ramah, dan perilaku manusiawi.

Masalahnya adalah, apakah kultural lokal dapat di sinergikan dengan birokrasi yang baik, pelayanan prima maupun good governance? Menurut Said ada tiga teori utama yang dapat di gunakan bagi pembenahan birokrasi Indonesia yakni sinergitas antara budaya lokal dengan reformasi birokrasi dengan melalui revitalisasi budaya lokal. yakni: 1) Pendekatan behavioris yaitu pada SDM birokrasi dan kepemimpinannya 2) Pendekatan sosial politik yaitu cara kerja dan metode yang dikembangkan dengan memperhatikan sosio politik 3) Pendekatan institusional yaitu dengan mengutamakan unsur organisasi dan pemenuhan sarana prasarana yang baik.

C.1. Kesimpulan

Dari apa yang diuraikan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kultur birokrasi di Indonesia ditandai oleh adanya ko-eksistensi antara nilai-nilai budaya intelektual barat (weberian) dan nilai-nilai budaya birokrasi tradisional yang bersumber pada konfigurasi historis sosiokultural setempat. Di dalam banyak hal, nilai-nilai budaya tradisional tadi dapat berfungsi sebagai *modifying system* yang mempengaruhi intensitas sifat nilai-nilai weberian birokrasi. Tugas reformasi administrasi diantaranya adalah berkaitan dengan transplantasi budaya barat yang rasional dan mengeliminasi budaya birokrasi yang detrimental, mengidentifikasi unsur-unsur sosio-kultural tradisional yang mempunyai potensi untuk dijadikan *cultural resources* untuk menunjang proses transformasi struktural. Reformasi birokrasi harus mencakup tiga pendekatan sekaligus yaitu dilakukan melalui revitalisasi budaya lokal birokrasi dengan mengedepankan aspek behavioralis, institusional dan memperhatikan unsur sosio-politis.

DAFTAR RUJUKAN

- Dwiyanto, Agus, et.all, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan kebijakan UGM, Yogyakarta. 2002
- Esman, Milton J., eds, *Pengembangan Lembaga dari Konsep sampai Aplikasinya*, UI Press, Jakarta, 1969.
- Said, M. Mas'ud, *Birokrasi di Negara Birokratis*, Universitas Muhamadiyah Malang Press, Malang, 2007.
- Sumarto, Hetifah Sj., *Inovasi Partisipasi dan Good Governance*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2004.

- Syahrani & Syahrani, Implementasi Otonomi Daerah dalam Perspektif Good Governance, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2009.
- Syaukani H.R., Akses dan Indikator Tata Kelola Pemerintahan Daerah Yang Baik, Lembaga Kajian Hukum dan Kebijakan Otonomi Daerah, Jakarta, 2003.
- Tjokrowinoto Moeljarto, Budaya Birokrasi Dalam Konteks Transformasi Struktural: Antara Harapan dan Kenyataan, JKAP, Volume 1, No 1, 1996.
- Wibawa, Samodra, eds, Administrasi Negara, Isu-Isu Kontemporer, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2009

KOMITE NASIONAL INDONESIA PUSAT (KNIP) SEBUAH ANOMALI SUPRASTRUKTUR NEGARA PADA TAHUN 1945

Unggul Sugiharto

Abstract

Policies in a very strategic and important country, in providing good governance and the source of many aspects of people's lives. This is due to that country's policy will extend to all sectors in a variety of community life. Policy benchmark various possibilities for the utilization of resources - economic and political sources of law in one state.

Another value is that the impact of the breadth of state policies, state policy making is an important source of attraction interests an actor to play therein. Thus, within certain limits of state policy can be seen who exactly was behind it.

The last condition indicates that the policy of the state can show the power of multilateral actors or institutions of the world that work across sectors and countries, or who became known as the Multi National Corporation (MNC). In other aspects of institutions like the World Bank, IMF or world financial group is another example of the importance of ideology, to fit in a single country. The effect is the inclusion of understanding which then referred to as Neo-Liberalism, in which various interests and aspects of play and injected.

Key words : State, Policies and Neo-Liberalism

A. PENDAHULUAN

Berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia 17 Agustus 1945, memiliki banyak tantangan ataupun permasalahan yang sebenarnya diselesaikan dengan cukup cerdas serta keberanian membangun struktur kelengkapan negara yang *improvitatif*. Hal ini bukan saja dari awal kemerdekaan RI diproklamkan dengan syarat-syarat terbatas berdirinya sebuah negara, sebut saja saat itu hanya memiliki 3 *esensi* negara yaitu : penduduk yang tetap (bangsa Indonesia), wilayah tertentu (bekas Hindia-Belanda) dan Pemerintah yang terlihat dari kata – kata “wakil-wakil Bangsa Indonesia” (Kantaprawira, 1985:145). Syarat – syarat minimal inilah yang menjadi modal sebuah negara bangsa yang kemudian muncul atau menyebutkan dirinya sebagai Republik Indonesia. Pola ini setidaknya merupakan bentuk paling sederhana untuk meyakinkan diri ataupun keyakinan atas kesamaan bangsa ataupun solidaritas tertentu.

Sebagai negara yang berkomitmen dalam demokrasi maka syarat utama lainnya adalah sebuah perundang-undangan yang mendasari atau aturan hukum tentang hubungan antara masyarakat dengan penguasa dan antar anggota masyarakat sendiri (Simanjuntak, 1994: 1). Ketiadaan Undang – Undang Dasar pada saat proklamasi bukanlah satu hal yang tidak terantisipasi, terbentuknya Badan Untuk Menyelidiki Usaha – Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) adalah merupakan satu bentuk antisipasi. Ini ditunjukkan bahwa salah satu tugas dari BPUPKI adalah menyusun rancangan konstitusi negara yang bersidang dalam kurun waktu 29 Mei – 1 Juni 1945 (Simanjuntak, 1994: 8), sebagai dasar terbentuknya struktur alat kelengkapan negara. Terdapat beberapa gambaran bahwa terdapat 3 pertarungan konsep yang berujung pidato yang dibuat oleh Moh Yamin, R Supomo dan Soekarno. Soepomo menawarkan kerangka besar UUD yang didasari oleh konsep *integralistik*, sedangkan Soekarno menawarkan konsep perundangan dengan apa yang saat ini disebut sebagai dasar negara Pancasila.

Terlepas dari proses pembuatan UUD sebagai satu kelengkapan negara, maka pada tanggal 18 Agustus 1945 setelah melalui sidang Panitia Persiapan

Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mensahkan undang – undang dasar republik muda ini (Nasution, 1995: 15), yang hakekatnya merupakan hasil dari rancangan yang dibuat oleh BPUPK dengan berbagai pemotongan terhadap hal – hal atau kata – kata tertentu seperti halnya “Asia Timur Raya” serta “Islam”. Aspek ini terlihat bahwa terdapat upaya – upaya yang serius untuk memantapkan pembentukan *nation and character building*, dimana aspek–aspek persatuan dan menghilangkan tanda – tanda yang bersifat primordial dan sisa-sisa kolonialisme begitu terlihat.

Dengan telah disahkannya konstitusi negara yang disebut sebagai UUD 1945, maka lengkap sudah pokok ataupun syarat terbentuknya suatu negara. Hal ini mengandung konsekuensi bahwa perlu dibentuk pemerintahan secara nyata ataupun kemudian membentuk *superbody* negara yang akan menjalankan baik proses konstitutif ataupun menjalankan roda pemerintahan. Satu hal yang menarik kemudian muncul dalam UUD 1945 adalah pada apa yang disebut dalam Aturan Peralihan khususnya pada pasal IV yang berbunyi:

“Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang – Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional”

Dalam pasal tersebut telah jelas, bahwa keberadaan suprastruktur seperti halnya MPR, DPR dan DPA diakui saat itu belum ada dan ini kemudian menjadikan Presiden dibantu dengan apa yang disebut dengan Komite Nasional menjalankan fungsi yang seharusnya diemban oleh MPR, DPR dan DPA. Konsekuensinya adalah munculnya kekuasaan yang cukup besar pada Presiden yang seharusnya dalam banyak literasi hanya menekankan sebagai suprastruktur eksekutif model Montesquieu. Konsep Montesquieu tentang kekuasaan lembaga cukup jelas bahwa setidaknya terdapat tiga pilar utama kekuasaan negara yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Ketiga kekuasaan negara tersebut harus terpisah, baik mengenai fungsi (tugas) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang melaksanakan (Kansil, 1984: 76).

Dengan demikian terlihat bahwa penumpukan kekuasaan tidak bisa dihindari, presiden yang berdasarkan konsep *separation of power* sebagai institusi eksekutif memegang kekuasaan legislatif pula. Menurut Mahfud MD, penumpukan kekuasaan tersebut bukanlah tanpa sebab namun:

“didadari pada kenyataan bahwa negara yang baru merdeka ini kesulitan untuk membentuk lembaga – lembaga negara karena keadaan masih darurat dan suasana revolusi sehingga bangsa kita sulit menentukan orang untuk menduduki lembaga formal demokrasi, apalagi lembaga demokrasi harus dibentuk oleh rakyat melalui pemilu yang ketika itu belum mungkin dilakukan.” (Hikam, 1999: xxvii)

Alasan penumpukan tersebut terlihat cukup wajar dan nyata dimana pelaksanaan demokrasi secara lugas sulit dilakukan berdasarkan situasi, namun adanya penumpukan tersebut juga menimbulkan kekhawatiran kemungkinan – kemungkinan sifat kekuasaan yang cenderung otoriter. Adalah satu pengingkaran terhadap demokrasi itu sendiri ketika kekuasaan bertumpuk baik secara fungsi (tugas) dan organ yang seharusnya terpisah.

Pada sisi lain keberadaan Komite Nasional Pusat yang melekat pada organ dan fungsi eksekutif menimbulkan pula polemik, setidaknya terdapat ketidakpuasan atas kedudukan KNP itu sendiri. Kondisi ini cukup bisa dipahami disatu sisi belum

terdapat organ legislatif akan tetapi justru terdapat kekuasaan dan organ yang bertumpuk. Maka pada sidang II KNP tanggal 16-17 Oktober 1945 Syahrir dan kawan – kawan mengajukan usul untuk merubah kedudukan dan tugas KNP yaitu:

- 1). Sebelum terbentuk MPR dan DPR, Komite Nasional Pusat diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis – garis besar haluan negara.
- 2). Berhubung dengan gentingnya keadaan, pekerjaan sehari – hari KNP dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih diantara dan bertanggung jawab kepada KNP.

(<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/2001/06/26/0076.html>
[acesed 14/10/2009](#))

Dengan melihat usulan yang terjadi dalam sidang II KNP, menunjukkan bahwa kekhawatiran bukan saja terletak pada aspek penumpukan wewenang pada Presiden saja. Akan tetapi bahwa dengan adanya KNP yang melekat pada fungsi eksekutif bisa dianggap sebagai bagian yang tidak berdasar pula, dan memang sulit untuk mencari pembenaran atas keberadaan KNP jika tetap melakukan fungsi eksekutif pula.

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan gambaran diatas maka terdapat catatan yang bisa dianggap menarik antara lain :

1. Bahwa saat awal kemerdekaan suprastruktur negara sebagai syarat sistem demokrasi sebagai konsekuensi pemisahan kekuasaan (*separation of power*) belumlah terbentuk.
2. UUD 1945, cukuplah unik dengan munculnya apa yang disebut sebagai “Aturan Peralihan” khususnya pasal IV dan eksplisit mengamanatkan terbentuknya Komite Nasional serta mengabsahkan penumpukan kekuasaan legislatif serta eksekutif dalam organ dan fungsi.
3. Keberadaan Komite Nasional Pusat (KNP) yang berlekatan dengan Presiden, menimbulkan polemik dan akhirnya terdapat upaya untuk menjadikan Komite Nasional sebagai organ legislatif.

Ketiga hal tersebut memperlihatkan bahwa sejak awal kemerdekaan sudah terdapat manuver yang bersifat *konstitutif* dan berkonsekuensi perubahan pada struktur kenegaraan.

Maka atas hal tersebut perlunya mempertanyakan aspek dibawah ini,

- a. Bagaimanakah perubahan fungsi dan posisi struktur Komite Nasional tersebut terjadi ?
- b. Dan setelah perubahan, fungsi apa sajakah yang dilaksanakan oleh Komite Nasional pada tahun 1945 ?

Untuk melihat permasalahan tersebut, agaknya pendekatan sejarah menjadi posisi yang cukup tepat. Setidaknya bisa dilihat alur, pernik – pernik atau peristiwa yang mendukung baik terjadinya perubahan atas fungsi Komite Nasional serta fungsi apa yang kemudian diemban. Pendalaman dokumen yang menjelaskan tentang kondisi secara kontekstual dan tekstual tentang perjalanan secara umum dan khusus struktur – struktur kelengkapan negara menjadi mutlak untuk ditelaah untuk kemudian menemukan jawab atas dua persoalan tersebut diatas.

B.1. Titik Metamorfosis

Berdasarkan Undang – Undang Dasar 1945, kedudukan posisi awal dari Komite Nasional adalah berada dalam lingkup struktur eksekutif atau lebih tepatnya membantu kerja eksekutif dalam hal ini Presiden. Komite Nasional awalnya memiliki susunan sebagai berikut, Ketua Mr. Kasman Singodimedjo, Wakil Ketua I Mr. Sutardjo Kartohadikusumo, Wakil Ketua II Mr. J. Latuharhary dan Wakil Ketua III Adam Malik. Dalam perkembangannya seperti diuraikan dalam gambaran diatas menimbulkan banyak polemik dimana setidaknya terdapat 3 faktor yang menjadi gugatan utama.

Pertama, bahwa dengan ketiadaan lembaga yang merupakan manifestasi atas fungsi – fungsi dalam *separation of power* model Montesquieu jelas akan menimbulkan bertumpuknya kekuasaan dalam satu tangan dalam hal ini adalah Presiden memegang kekuasaan eksekutif dan legislatif tertinggi (Nasution, 1995: 15). Sedangkan pada sisi yang sama seperti diungkap oleh F.R Bothlingk telah jelas bahwa model yang berlaku adalah pemerintahan presidensial menurut ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan (Kantaprawira, 1985: 146).

Kedua, bahwa keberadaan Komite Nasional dalam posisi yang sama pada eksekutif memberikan gambaran kontradiktif dengan UUD 1945. Bab V pasal 17 ayat 1 menyatakan bahwa “Presiden dibantu oleh menteri – menteri negara”, bukan oleh lembaga seperti halnya Komite Nasional atau apapun namanya. Polemik kemudian muncul yang menyoal atas posisi struktural Komite Nasional yang berlekat dengan eksekutif sedangkan dilain sisi belum terdapat lembaga yang memiliki fungsi legislatif. Mahfud MD melihat bahwa kondisi ini bisa terjadi sebagai bentuk menyikapi atas keadaan yang masih darurat dan dalam suasana revolusi (Hikam, 1999: xxvi).

Ketiga ketidakpuasan atas posisi Komite Nasional dan khususnya atas isi Undang – Undang cukup gencar disuarakan oleh mereka yang tidak terakomodasi dalam struktur politik nasional. Gerakan ini sejak awal mengancam secara serius atas praktek – praktek yang dianggap tidak demokratis yang tercermin baik dalam UUD 1945 ataupun lembaga – lembaga kenegaraan yang belum mencerminkan nilai – nilai demokratis. Syahrir melihat bahwa banyak kontradiksi yang terjadi dan seperti selebaran yang dibuatnya menyatakan bahwa:

“...secepat mungkin seluruh pemerintahan harus didemokratisir, sehingga rakyat banyak masuk dalam tersusun di dalam lingkungan pemerintahan.Undang – Undang dasar yang belum demokratis itu ditukar dengan Undang – Undang Dasar demokrasi yang tulen yang menerapkan sebagai pokok segala susunan negara adalah hak – hak pokok rakyat, yaitu hal – hal kemerdekaan berpikir, berbicara, turut membentuk dan menentukan susunan dan urusan negara, hak memilih dan dipilih untuk segala badan yang mengurus negara.” (Nasution, 1995: 16)

Selebaran itu muncul sekitar Oktober 1945, dan jelas sekali Syahrir menunjukkan bahwa saat itu pula pemahaman atas konsep demokrasi secara penuh telah ada dan cukup dalam. Konsep – konsep tentang struktur kekuasaan, HAM serta partisipasi politik seluas – luasnya bagi rakyat, telah dipahami secara nyata. Dalam hal ini terlihat bahwa apa yang dilakukan Syahrir menunjukkan upaya kontrol terhadap negara dan pemerintahan.

Hakekatnya kondisi Oktober 1945 menunjukkan perkembangan atas perjalanan Komite Nasional, sebagai bentuk upaya untuk secara jelas memiliki satu

struktur legislatif yang merupakan bentuk penarikan keluar Komite Nasional dari eksekutif. Perjalanannya secara legal formal atas berdirinya Komite Nasional bisa dilihat dengan disahkannya UUD 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945. Secara langsung UUD 1945 mengukuhkan berdirinya Komite Nasional pada tanggal tersebut sebagai konsekuensi keberlakuan sebuah perundangan. Komite Nasional beranggotakan bekas anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) (Nasution, 1995: 16) dan tercatat pada tanggal 23 Agustus 1945 berjumlah 103 orang (Budiarjo, 1991: 190). Data lain yang berasal dari situs resmi DPR RI menunjukkan bahwa anggota Komite Nasional Indonesia Pusat adalah sebanyak 137 orang dan dianggap berdiri tanggal 29 Agustus 1945 (<http://www.dpr.go.id/id/tentang-dpr/sejarah> (accessed 27/10/2009)), dan tanggal tersebut menjadi hari jadi DPR RI.

Desakan yang gencar serta kritik tajam yang muncul atas penumpukan kekuasaan pada Presiden dan Komite Nasional diupayakan diselesaikan secara bertahap. Terdapat setidaknya dua hal yang kemudian bisa dipahami sebagai tindakan penyelesaian atas polemik yang bersumber pada konstitusi nasional tersebut. Tindakan penyelesaian tersebut dilakukan dengan jalan antara lain :

1. Bahwa pada tanggal 4 september 1945, Soekarno dan Hatta membentuk kabinet pertama Republik Indonesia (Nasution, 1995: 15). Dengan pembentukan kabinet ini maka pemerintah telah menjawab *dualisme* “pembantu presiden” walaupun dalam banyak catatan posisi Komite Nasional hanya sebagai penasehat presiden. Akan tetapi dengan demikian peran pembantu presiden telah lebih jelas yaitu kabinet yang berisi menteri – menteri, akan mengurai assumsi keberadaan atau kedudukan Komite Nasional. Kabinet bentukan Soekarno Hatta yang banyak disebut sebagai kabinet *bucho*, banyak menimbulkan kritik karena dianggap masih dibayangi oleh pemerintahan militer Jepang.
2. Keluarnya Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945. Maklumat tersebut keluar pada saat terjadi Kongres Komite Nasional Indonesia Pusat di Malang (Kantaprawira, 1985: 147) pada tanggal tersebut. Isi dari Maklumat Wakil Presiden No. X tersebut seperti dalam petikan berikut:

“Menimbang bahwa didalam keadaan jang genting ini perlu ada Badan jang ikut bertanggung djawab tentang nasib bangsa Indonesia, disebelah Pemerintah.....“

“Bahwa Komite Nasional Pusat, sebelum terbentuk Madjelis Permusyawaratan Rakjat dan Dewan Perwakilan Rakjat disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis – garis besar dari haluan Negara.....” (Nasution, 1995: 461)

Petikan Maklumat Wakil Presiden No. X dengan jelas mengakhiri dan mengeluarkan Komite Nasional dari komponen eksekutif dan berdiri sebagai badan legislatif secara utuh. Hingga berarti terdapat upaya – upaya untuk :

- a. Menyelesaikan secara utuh permasalahan struktur – struktur negara sebagai satu syarat dan komitmen mendirikan negara berdasarkan sistem demokratis dan *separation of power* model Montesquieu. Dengan demikian posisi KNIP yang semula sebagai pembantu Presiden diubah menjadi parlemen atau DPR yang dalam tugas sehari hari dibentuk Badan Pekerja KNIP (BP KNIP) (Hikam, 1999, xxvii). Sehingga sejak saat itu KNIP memiliki wewenang untuk menjalankan fungsi legislatif secara penuh, seperti tercantum pula dalam penjelasan Maklumat Wakil Presiden No. X

yang dikeluarkan oleh KNIP itu sendiri pada tanggal 20 Oktober 1945. Dalam penjelasan tersebut juga disebutkan bahwa kedudukan KNIP dengan Badan Pekerja adalah:

“Berhubung dengan perubahan dalam kedudukan dan kewajiban Komite Nasional Pusat, mulai tanggal 17 Oktober 1945 Komite Nasional Pusat (dan atas nama Badan Pekerja) tidak berhak lagi mengurus hal – hal yang berkenaan dengan tindakan Pemerintahan (uitvoering) (Nasution, 1995: 461).”

Dalam petikan yang berupa penegasan tersebut sangat terang sekali bahwa polemik *separation of power* diselesaikan dengan mengeluarkan posisi Komite Nasional dari lingkup eksekutif. Dengan adanya penjelasan yang dikeluarkan sendiri oleh BP KNIP, menunjukkan bahwa secara keras KNIP untuk memposisikan dirinya sebagai legislatif dengan sebaik – baiknya sehingga tuduhan – tuduhan ketidaklengkapan pada struktur negara yang tidak demokratis selesai, disamping kemudian bisa pula berfungsi untuk mengakomodir kekuatan – kekuatan diluar sistem yang saat itu di motori oleh Syahrir. Syahrir secara resmi bergabung dalam KNIP pada tanggal 17 Oktober 1945 atas permintaan sebuah delegasi yang terdiri dari Mangunsarkoro, Sukarni dan Soebadio (Nasution, 1995: 16). Satu catatan penting lain adalah bahwa dengan demikian posisi dilematis konstitusional yang terjadi di awal kemerdekaan berangsur diselesaikan hingga mengartikan pula kondisi negara terselamatkan.

b. Penyelesaian secara struktural tersebut, juga memiliki aspek yang bersifat mendukung perjuangan kemerdekaan dalam diplomasi internasional. Kondisi yang serba darurat dan revolusi memang tidak banyak memberikan ruang untuk membuat memiliki satu model negara dan perlengkapan yang sempurna. Sehingga seperti halnya UUD 1945 menjadi produk yang memiliki banyak kelemahan, seperti halnya sistem kekuasaan dan struktur negara itu sendiri. Saat itu pengakuan (*recognition*) oleh negara – negara lain menjadi cukup penting, dimana dunia internasional memandang Presiden itu menjalankan kekuasaan secara “diktatorial”, “nondemokratik” serta merupakan “boneka Jepang” (Kantaprawira, 1985: 147). Kesan tersebut tentu saja akan menyulitkan diplomasi kemerdekaan secara internasional, dan hal ini kemudian disikapi dengan berbagai hal didalam negeri seperti halnya mengeluarkan membentuk kabinet serta menjadikan struktur negara secara lengkap dengan mengeluarkan Komite Nasional dari eksekutif untuk kemudian dijadikan lembaga legislatif.

Aspek – aspek tersebut menjadikan satu catatan penting dalam sejarah nasional, bahwa permasalahan konstitusional dan struktur negara dari awal sudah menjadi kendala awal dalam perjalanan republik. Namun terlihat pula bahwa penyelesaian masalah tersebut menjadi satu bukti adanya kapabilitas sistem politik dalam menyelesaikan satu tuntutan tertentu. Perjalanan Komite Nasional menjadi bukti pertarungan wacana yang pada akhirnya menyelesaikan masalah demokrasi secara nasional.

B.2. Fungsi – Fungsi Awal yang dikembangkan Oleh Komite Nasional 1945

Komite Nasional yang merupakan amanat Aturan Peralihan Pasal IV UUD 1945 adalah sebagai pembantu presiden, yang berarti berdiri dalam barisan eksekutif. Namun agaknya fungsi tersebut belum sempat dijalankan dengan

sempurna, tercatat bahwa memang terdapat sidang Komite Nasional pada tanggal 23 Agustus 1945 sampai dengan 29 Agustus 1945 (Budiarjo, 1991: 190). Dalam sidang – sidang tersebut tidak terdapat hasil yang menonjol hal ini didasari yang menurut Hamid A Attamimi, dalam kurun waktu berlakunya UUD 1945 belum disertai pengalaman dalam penyelenggaraan fungsi legislatif (Budiarjo dan Ambong, 1993: 32). Alasan kondisi darurat dan akibat polemik yang diwacanakan sangat keras khususnya dari kelompok bawah tanah pimpinan Syahrir.

Dengan dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No. X 16 Oktober 1945, maka praktis fungsi sebagai “pembantu” presiden digantikan dengan fungsi sebagai legislatif, dan tidak berhak lagi mengurus hal – hal yang berkenaan dengan tindakan Pemerintahan (uitvoering) (Nasution, 1995: 461). Berdasarkan landasan hukum Maklumat Wakil Presiden No. X 1945, maka Komite Nasional melakukan tugas kelegislatifan dimana tercatat bahwa dalam sidang tanggal 17 Oktober yang sekaligus membentuk Badan Pekerja dengan jumlah anggota sebanyak 15 orang. Sidang pertama BP KNIP itu menghasilkan apa yang kemudian disebut sebagai usulan kepada pemerintah tentang politik dalam dan luar negeri (<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/2001/06/26/0076.html> (accessed 14/10/2009)).

Pada konteks tersebut, terlihat bahwa apa yang dilakukan oleh KNIP dalam menjalankan fungsi legislatifnya adalah berupa usulan. Pengajuan usulan kepada pemerintah tersebut menunjukkan fungsi yang dijalankan masih dalam taraf minimal, dimana usulan bisa dipahami diterima ataupun ditolak oleh pemerintah. Usulan tentang politik dalam dan luar negeri diterima oleh pemerintah yang pada tanggal 1 November 1945 mengeluarkan dengan apa yang diistilahkan “Manifesto Politik” (Nasution, 1995: 18).

Dalam perkembangan selanjutnya adalah sebuah perkembangan yang cukup berpengaruh besar merubah sistem pemerintahan. Hal ini ditandai dengan pengumuman dari BP KNIP No. 5 tanggal 11 November, yang merupakan manifestasi usulan tentang pertanggung jawaban menteri yang bukan lagi pada Presiden tetapi bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan rakyat (menurut sistem sementara kepada Komite Nasional Pusat) (<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/2001/06/26/0076.html> (accessed 14/10/2009)). Kondisi ini mencerminkan arah sistem pemerintahan yang sebenarnya berubah dari presidensial ke parlementer. Konsep pertanggung jawaban menteri kepada parlemen hanya terdapat dalam konsep parlementer, sedangkan dalam presidensial menteri bertanggung jawab pada presiden.

Fakta sejarah kemudian mencatat bahwa pada tanggal 3 November 1945 pemerintah mengeluarkan Maklumat Pemerintah yang menyerukan pembentukan partai – partai politik:

”Berhubung dengan usul Badan Pekerja Komite Nasional Pusat kepada pemerintah, supaya memberikan kesempatan pada rakyat seluas-luasnya untuk mendirikan partai – partai politik, dengan restriksi, bahwa partai – partai itu hendaknya memperkuat perjuangan kita mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan masyarakat...” (Nasution, 1995: 21)

Isi maklumat yang menyebut langsung dalam kata – kata “Berhubung dengan usul Badan Pekerja Komite Nasional Pusat kepada pemerintah” menunjukkan bahwa KNIP saat itu memiliki kekuatan politik penekan yang cukup besar. Setidaknya

tercatat tiga usulan dari KNIP dalam kurun waktu kurang dari satu bulan diterima oleh pemerintah :

- Pertama* tentang usulan politik dalam dan luar negeri yang kemudian terealisasi 1 Nopember 1945 (Manifesto Politik).
- Kedua* tentang usulan tentang pendirian partai politik tanggal 3 November 1945 (Maklumat Pemerintah) dan
- Ketiga* usulan tentang pertanggung jawaban menteri – menteri terealisasi dalam bentuk Maklumat Pemerintah tertanggal 14 November 1945.

Maklumat Pemerintah atau terkenal dengan *konvensi Syahrir* (Kantaprawira, 1985: 148) tanggal 14 November ini menjadi tonggak berubahnya sistem perubahan sistem pemerintahan dari presidensial ke parlementer. Hingga muncullah kabinet pertama parlementer dengan Perdana Menteri Syahrir (Nasution, 1995: 23), hal ini menyulut kontroversi karena kabinet lama menganggap keberadaannya masih absah. Kondisi ini diakhiri Soekarno dengan cara mempertemukan kedua kabinet dan kemudian menyatakan bahwa kabinet Syahrir lah yang absah (Nasution, 1995: 23).

Dengan melihat perjalanan Komite Nasional yang mengalami berbagai perubahan baik posisi maupun tugas yang diembannya terlihat bahwa memang berdirinya Negara Kesatuan RI, memiliki permasalahan baik bersifat konstitutif maupun struktur negara secara demokratis. Namun dengan melihat Komite Nasional sebagai contoh bahwa upaya-upaya menyelesaikan permasalahan tersebut menunjukkan pola – pola yang cukup dinamis dan penuh wacana.

Aspek unik yang kemudian dimiliki oleh KNIP, adalah bahwa struktur tersebut bisa dianggap cukup revolusioner :

1. Munculnya KNIP bisa menimbulkan resiko gugatan secara konstitutif dalam arti bahwa dalam batas tertentu produk dari KNIP atau setidaknya usulan produk regulatifnya bisa dianggap *ekstra parlementer*. Hingga dianggap tidak memiliki dasar untuk dijalankan.
2. Muncul ditengah hiruk pikuk revolusi baik secara internal dalam hal ini pergolakan politik dalam negeri. Posisi jatidiri atau yang diistilahkan dengan *character building* masih dalam dasar fundamen. Sehingga kemunculan KNIP dalam kancah struktur politik nasional saat itu bisa sangat beresiko tinggi bahkan dimungkinkan memunculkan kekuatan baru negara yang bersifat *superbody* sebagai kapabilitas regulatifnya.
Namun bahwa posisi KNIP menunjukkan kemanengan satu kekekuatan politik tertentu yang dalam hal ini banyak dipengaruhi oleh Syahrir. Disamping kemudian menunjukan bahwa sumbangsih pemikiran Syahrir yang banyak dipengaruhi sosialisme liberal. Tentu saja hal ini apa yang kemudian muncul dalam produk – produk regulatifnya banyak terpengaruh pemikiran tertentu, setidaknya munculnya produk yang membolehkan munculnya partai – partai politik sangat erat dengan pemikiran liberalisme.
3. Bahwa munculnya KNIP juga berada di tengah kondisi revolusi fisik menghadap berbagai agresi militer kolonialisme. Bahwa tekanan secara militer ternyata tidak menyurutkan untuk membentuk lembaga lain yang

memiliki tujuan memperkuat kondisi atau dasar – dasar konstitutif sebagai fundamen mekanisme utama negara.

C. PENUTUP

Perkembangan negara dalam hal ini Republik Indonesia menunjukkan polemik yang mendasar dan bisa dikatakan rumit. Bahwa sejak awal terdapat permasalahan yang berpangkal pada kelengkapan struktur negara dan konstitusi negara yang menunjukkan adanya isi pasal yang kontradiktif. Namun dalam perkembangannya upaya untuk menyelesaikan menjadi sangat atraktif dan penuh wacana yang dalam khususnya dalam konsep – konsep demokrasi.

Berdasarkan gambaran perjalanan Komite Nasional pada tahun 1945, bisa disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Berdirinya Republik Indonesia pada 17 Agustus 1945 menunjukkan keberanian secara nasional, dimana alat kelengkapan negara seperti halnya Undang – Undang Dasar belumlah ada.
2. Bahwa Republik Indonesia juga sejak awal berdiri tidak berada dalam kondisi struktur kenegaraan yang langsung utuh. Dalam hal ini belum terdapat suprastruktur negara yang memadai seperti halnya lembaga legislative, sebagai bagian penting pembentuk undang – undang.
3. Bahwa awal kemerdekaan organ negara yang berdiri berdasarkan konsep *separation of power* dimana dalam hal ini lembaga yang berfungsi legislatif belumlah terbentuk. Model ini menjadikan negara yang utuh terdiri dari lembaga – lembaga pemegang kekuasaan berdasarkan konsep *Trias Politica*.
4. Ketidaklengkapan atas lembaga – lembaga negara tersebut kemudian disikapi secara unik yaitu memunculkan lembaga seperti halnya KNIP.
5. Bahwa UUD yang muncul pada tanggal 18 Agustus 1945 (sebagai Produk dari BP-UPK cikal bakal KNIP) menjadi titik awal munculnya masalah khususnya tentang kedudukan satu Komite Nasional yang bertugas membantu Presiden sesuai amanat Aturan Peralihan pasal IV UUD 1945.
6. Adanya polemik tentang kedudukan Komite Nasional dan kebutuhan untuk menajalankan demokrasi secara penuh, menjadikan Komite Nasional ditarik keluar dari lingkup eksekutif untuk kemudian berubah menjadi lembaga legislatif.
7. Dalam perjalanannya yang masih relatif baru ternyata Komite Nasional cukup mampu mewarnai ataupun cenderung memiliki kekuasaan yang cukup besar dalam menentukan perjalanan pemerintahan / negara. Setidaknya dalam kurun waktu November 1945 tiga model kebijakan pemerintah baik Manifesto Politik dalam Negeri dan luar negeri, pertanggung jawaban menteri dan bahkan mampu merubah Sistem Pemerintahan dari Presidensial ke Parlementer merupakan hasil dari kerja Komite Nasional.
8. Bahwa dengan melihat perjalanan Komite Nasional hanya pada tahun 1945 khususnya bulan November, memperlihatkan upaya – upaya menyelesaikan permasalahan konstitutif dan struktur negara dengan cukup cerdas. Atau bisa dikatakan sebagai *manuver kontitusi* dan politik yang didasari pemahaman luas tentang konsep dan mekanisme demokrasi.

DAFTAR RUJUKAN

Adnan Buyung Nasution., Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Indonesia. Jakarta ; Grafiti, 1995.
C.S.T. Kansil., Hukum Tata Pemerintahan Indonesia. Jakarta, Ghalia, 1984.

- Herbert Feith dan Lance Castles., *Pemikiran Politik Indonesia*. Jakarta, LP3ES, 1988.
- M.AS. Hikam., Kusumah, W. Mulyana., dkk. *Wacana Politik Hukum & Demokrasi Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 1999.
- Marsilam Simanjuntak., *Pandangan Negara Ingrisistik*, Jakarta, Grafiti, 1994.
- Miriam Budiarto, *Dasar – Dasar Ilmu Politik*. Jakarta, Gramedia. 1991.
- Miriam Budiarto, dan Ambong, Ibrahim Ed., *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*. Jakarta, Rajawali Pers, 1993.
- Rusadi Kantaprawira., *Sistem Politik Indonesia : Suatu Model Pengantar*. Bandung, Sinar Baru, 1985.
- Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- <http://www.dpr.go.id/id/tentang-dpr/sejarah> (accessed 27/10/2009)
- <http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/2001/06/26/0076.html>(accessed 14/10/2009)

POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA DAN GLOBALISASI

Reni Windiani

Abstrack

The strategy of the implementation of Indonesian Foreign Policy (IFP) is influenced by not only domestic situation but also by the growth of the international political climate. The rapid change of the international political climate has to be followed and analyzed continuously in favour of our national interest. Further more, steps to response those changes have to be decided in the implementation of IFP in order to reach our national interest.

Keywords : Indonesian Foreign Policy, National Interest.

A. PENDAHULUAN

Setiap negara memiliki kepentingan nasional yang harus dicapai. Kepentingan nasional dapat dicapai dalam wilayah negara itu sendiri dan dapat pula dicapai di luar wilayah negara. Dalam hal pencapaian kepentingan nasional dilakukan di luar batas wilayah negara, instrument yang digunakan ialah Politik Luar Negeri.

Politik Luar Negeri merupakan refleksi dari kondisi dalam negeri dan pada saat yang sama dipengaruhi oleh perubahan – perubahan dinamis dari lingkungan regional dan internasional. Hal ini juga terlihat jelas pada implementasi Politik Luar Negeri Republik Indonesia (PLNRI) yang tampak memiliki karakteristik dan gaya berbeda – beda ditiap – tiap periode pemerintahan.

Periode Orde Lama PLNRI memiliki karakteristik berhubungan akrab dengan kubu negara – negara komunis, serta bergaya *Konfrontatif*. Periode Orde Baru PLNRI memiliki karakteristik berhubungan karib dengan kubu negara - negara Barat serta bergaya *Low Profile-Kooperatif*. Sedangkan pada periode Orde Reformasi PLNRI memiliki karakteristik berkawan dengan semua negara serta bergaya *Aktif-Diplomatis*.

Perubahan karakteristik dan gaya dalam pelaksanaan PLNRI lebih sering disoroti dari aspek situasi dan kondisi dalam negeri, pada tulisan ini perubahan karakteristik PLNRI akan disoroti dari aspek perubahan situasi dan kondisi lingkungan internasional. Secara khusus tulisan ini akan membatasi pada pelaksanaan PLNRI di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudoyono dari tahun 2004 hingga tahun 2009.

B. PEMBAHASAN

B.1. POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA.

B.1.1. Landasan Politik Luar Negeri Indonesia

Landasan idiil PLNRI adalah dasar negara Republik Indonesia yaitu Pancasila yang berisi pedoman dasar bagi pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara yang ideal dan mencakup seluruh sendi kehidupan manusia. **Landasan konstitusional PLNRI** adalah UUD 1945 alinea pertama dan alinea keempat, serta pada batang tubuh UUD 1945 Pasal 11 dan Pasal 13. Alinea Pertama Pembukaan UUD 1945 berbunyi :

"Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan".

Sedangkan alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 adalah :

"... dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, ...". Pasal 11 UUD 1945 (amandemen) berbunyi : "Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain."

Pasal 13 UUD 1945 (amandemen) Ayat 1:

"Presiden mengangkat duta dan konsul."

Ayat 2:

"Dalam mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat."

Ayat 3:

"Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat."

Sebagai **landasan operasional politik luar negeri Indonesia** adalah prinsip bebas aktif. Menurut Hatta, politik "Bebas" berarti Indonesia tidak berada dalam kedua blok dan memilih jalan sendiri untuk mengatasi persoalan internasional. Istilah "Aktif" berarti upaya untuk bekerja lebih giat guna menjaga perdamaian dan meredakan ketegangan kedua blok. (Mohammad Hatta, 1976:17).

Agar prinsip bebas aktif dapat dioperasionalkan dalam PLNRI, maka setiap periode pemerintahan menetapkan landasan operasional PLNRI yang senantiasa berubah sesuai dengan kepentingan nasional. Pada masa Orde Lama landasan operasional PLNRI sebagian besar dinyatakan melalui maklumat dan pidato – pidato Presiden Soekarno, antara lain Maklumat Politik Pemerintah yang dikeluarkan pada 1 November 1945, pidato Presiden Soekarno yang berjudul "Jalannya Revolusi Kita (Jarek)" pada tanggal 17 Agustus 1960, serta pernyataan Presiden Soekarno dalam "Perincian Pedoman Pelaksanaan Manifesto Politik Republik Indonesia", yang ditetapkan sebagai garis – garis besar PLNRI dengan Keputusan Dewan Pertimbangan Agung No. 2/Kpts/Sd/I/61 tanggal 19 Januari 1961. (Wuryandari,Ed., 2008: 28-30).

Pada masa Orde Baru, landasan operasional PLNRI semakin dipertegas dengan beberapa peraturan formal, diantaranya: Ketetapan MPRS no.XII/MPRS/1966 tanggal 5 Juli 1966, Ketetapan MPR tanggal 22 Maret 1973, Petunjuk Presiden 11 April 1973, Petunjuk bulanan Presiden sebagai ketua Dewan Stabilitas Politik dan Keamanan, serta Keputusan-Keputusan Menteri Luar Negeri. Disamping itu landasan operasional PLNRI juga dituangkan dalam TAP MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yaitu: TAP MPR RI No. IV/MPR/1973 TAP MPR RI No. IV/MPR/1978; TAP MPR RI No. II/MPR/1983; TAP MPR RI No. II/MPR/1988; dan TAP MPR RI No. II/MPR/1993. (Wuryandari,Ed., 2008: 31-33).

Tumbangnya Orde Baru digantikan dengan Orde Reformasi, pada era ini ada dua kabinet yaitu : Pertama adalah Kabinet Gotong Royong (2001-2004) yang mengoperasionalkan PLNRI melalui: Ketetapan MPR No.IV/MPR/1999 yang

menekankan pada faktor-faktor yang melatarbelakangi krisis ekonomi dan krisis nasional pada tahun 1997, UU no.37 tahun 1999 tentang pengaturan aspek penyelenggaraan hubungan luar negeri, UU No.24 tentang Perjanjian Internasional yang menekankan pada pentingnya penciptaan suatu kepastian hukum dalam perjanjian internasional, dan perubahan UUD 1945 pada beberapa pasal, khusus untuk hubungan luar negeri perubahan ada pada pasal 13 . Kabinet kedua adalah Kabinet Indonesia Bersatu (2004-2009). Kabinet ini meletakkan landasan operasional PLNRI pada tiga Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) tahun 2004 - 2009 yang isinya:

1. Pemantapan politik luar negeri dan optimalisasi diplomasi Indonesia dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri. Tujuan pokok dari upaya tersebut adalah meningkatkan kapasitas dan kinerja politik luar negeri dan diplomasi dalam memberikan kontribusi bagi proses demokratisasi, stabilitas politik dan persatuan nasional. Langkah ini sejalan dengan pidato Bung Hatta pada 15 desember 1945, yang menyatakan bahwa “politik luar negeri yang dijalankan oleh negara mestilah sejalan dengan politik dalam negeri”. seluruh rakyat harus berdiri dengan tegak dan rapat dibelakang pemerintah republik indonesia. sebagaimana lebih lanjut disampaikan oleh Hatta, bahwa “persatuan yang sekuat-kuatnya harus ada, barulah pemerintah dapat mencapai hasil yang sebaik-baiknya dalam diplomasi yang dijalankan”.
2. Peningkatan kerjasama internasional yang bertujuan memanfaatkan secara optimal berbagai peluang dalam diplomasi dan kerja sama internasional, terutama kerjasama ASEAN dalam penyelenggaraan hubungan luar negeri dan pelaksanaan politik luar negeri merupakan aktualisasi dari pendekatan ASEAN sebagai *concentric circle* utama politik luar negeri indonesia.
3. Penegasan komitmen perdamaian dunia yang dilakukan dalam rangka membangun dan mengembangkan semangat multilateralisme yang dilandasi dengan penghormatan terhadap hukum internasional dipandang sebagai cara yang lebih dapat diterima oleh subjek hukum internasional dalam mengatasi masalah keamanan internasional. Komitmen terhadap perdamaian internasional relevan dengan tujuan hidup bernegara dan berbangsa, sebagaimana dituangkan dalam alinea IV pembukaan undang-undang dasar 1945. <http://masniam.wordpress.com/2009/04/02/landasan-politik-luar-negeri-indonesia/> (diakses Senin 3 Januari 2011 jam 03.00 WIB)

B.1.2. Kepentingan Nasional Indonesia

Berubahnya landasan operasional PLNRI sebagaimana tersebut di atas, merupakan adaptasi dari berubahnya lingkungan domestik, regional dan internasional, yang kesemuanya ditujukan untuk terwujudnya kepentingan nasional. Ada beberapa definisi kepentingan nasional yang dikemukakan oleh para pakar hubungan internasional H.J. Morgenthau misalnya mempersamakan kepentingan nasional dengan *power* yang ingin dicapai suatu negara dalam hubungan internasional, Joseph Frankel dan Nicholas Spykman memiliki pandangan serupa namun dengan sedikit perbedaan dengan Morgenthau yaitu bahwa kepentingan nasional tidak hanya unsur *power* tetapi juga mencakup pula kepentingan moral,

religi, kebudayaan, dan sebagainya meskipun unsur *power* yang cukup tetap diperlukan guna mencapainya. (Bakry, 1999: 61).

Ada beberapa jenis kepentingan nasional, Donald E. Nuechterlin dalam (Bakry, 1999:62) menyebutkan sedikitnya ada 4(empat) jenis kepentingan nasional yaitu :

1. Kepentingan pertahanan, diantaranya menyangkut kepentingan untuk melindungi warga negaranya serta wilayah dan sistem politiknya dari ancaman negara lain;
2. Kepentingan ekonomi, yakni kepentingan pemerintah untuk meningkatkan perekonomian negara melalui hubungan ekonomi dengan negara lain;
3. Kepentingan tata internasional, yaitu kepentingan untuk mewujudkan atau mempertahankan sistem politik dan ekonomi internasional yang menguntungkan bagi negaranya;
4. Kepentingan ideologi, yaitu kepentingan untuk mempertahankan atau melindungi ideologi negaranya dari ancaman ideologi negara lain.

Selanjutnya mari kita lihat jenis kepentingan nasional yang muncul di masing – masing orde pemerintahan di Indonesia. Pada masa Orde Lama, jenis kepentingan nasional yang muncul lebih pada kepentingan akan pertahanan dan keamanan. Hal ini dikarenakan situasi dan kondisi dalam negeri yang baru saja merdeka sehingga operasionalisasi PLNRI lebih ditekankan pada masalah pengakuan kedaulatan dan penuntasan dekolonisasi. Jenis kepentingan nasional yang kemudian muncul pada era Orde Baru berbeda dengan jenis kepentingan nasional era Orde Lama. Orde Baru muncul ditengah kesulitan ekonomi warisan Orde Lama, oleh karena itu prioritas utama dari PLNRI era ini adalah kepentingan ekonomi, yakni kepentingan pemerintah untuk meningkatkan perekonomian negara melalui hubungan ekonomi dengan negara lain. Meskipun tidak sama persis, kemunculan Orde Reformasi juga mewarisi kondisi ekonomi yang buruk akibat krisis ekonomi yang terjadi pada 1997-1998. Hal ini menempatkan kembali jenis kepentingan ekonomi sebagai salah satu prioritas PLNRI Orde Reformasi. Disebutkan sebagai salah satu prioritas karena ada prioritas lainnya yaitu pemulihan citra Indonesia dimata internasional.

Selanjutnya sebagaimana telah disebutkan di atas, bahwa tulisan ini akan membahas mengenai dampak perubahan lingkungan internasional terhadap operasionalisasi prinsip bebas aktif pada era kepemimpinan SBY (2004 – 2009).

B.2. GLOBALISASI DALAM TATA HUBUNGAN INTERNASIONAL.

Situasi dan kondisi lingkungan internasional sejak tahun 1990-an menampilkan wajah yang sangat berbeda dengan situasi dan kondisi lingkungan internasional sepuluh tahun pertama abad kedua puluh. Pada era 1990-an arena politik internasional penuh diwarnai dengan perubahan – perubahan baik dalam kompleksitas permasalahan, pelaku hubungan internasional, serta dalam konteks hubungan antar negara. Berakhirnya Perang Dingin (*Ideological War*) merubah tata pola hubungan antar negara. Hubungan antar negara tidak lagi terpolarisasi menjadi dua kubu yaitu kubu komunis yang dipimpin oleh Uni Soviet dan kubu non-komunis di bawah pimpinan Amerika Serikat. Idiologi sudah tidak lagi menjadi tolak ukur dalam hubungan antar negara. Menurunnya peran idiologi dalam percaturan politik antar negara mengantarkan pada era pola hubungan internasional yang lebih mengedepankan kerja sama yang membawa negara – negara pada kondisi saling ketergantungan yang semakin meningkat.

Seiring berlalunya era Perang Dingin, terjadi revolusi elektronik yang memunculkan Globalisasi, globalisasi merubah aktor/pelaku dalam tata hubungan internasional dan mengakibatkan semakin kompleksnya hubungan antar negara. Globalisasi sendiri ada yang memaknai secara positif dan ada pula yang memaknai secara negatif, secara positif globalisasi dimaknai sebagai proses yang akan menghasilkan masyarakat dunia yang toleran dan bertanggungjawab, sedangkan secara negatif globalisasi dipandang sebagai bentuk baru dari kolonialisme dari negara maju yang berusaha memaksakan sejumlah bentuk budaya dan konsumsi. Pendapat yang dikemukakan oleh Jan Aart Scholte dalam (Hermawan.ed.:2007:131-132) mengenai globalisasi sebagaimana disebutkan di bawah ini, menggambarkan secara jelas dua pendapat tersebut yaitu bahwa globalisasi bisa bermakna sebagai : Internasionalisasi yaitu meningkatnya intensitas interaksi lintas batas dan saling ketergantungan antar negara; Liberalisasi yaitu proses untuk memindahkan larangan-larangan yang dibuat oleh negara dalam rangka membentuk ekonomi dunia yang lebih terintegrasi; Universalisasi yaitu menyebarnya berbagai macam obyek dan pengalaman dari masyarakat di seluruh dunia; dan Westernisasi yaitu kritik terhadap proses yang sedang berjalan sebagai proses peniruan budaya Barat atau bahkan proses memaksakan sistem budaya, sistem politik dan sistem ekonomi negara-negara Barat dalam panggung dunia. Terlepas dari pemaknaan negatif dan positif dari Globalisasi, setidaknya terdapat 4(empat) ciri dasar dari konsep globalisasi yang mesti kita ketahui yaitu:

1. Meluasnya hubungan sosial (*Stretched social relations*) : hal ini mengacu pada saling keterhubungan antara jaringan sosial-budaya, ekonomi dan politik di masyarakat yang melintasi batas negara bangsa;
2. Meningkatnya intensitas komunikasi (*intensification of flows*) : berkaitan dengan makin meningkatnya intensitas hubungan antar aktor dengan munculnya perkembangan ilmu dan teknologi;
3. Meningkatnya interpenetrasi (*increasing interpenetration*) : interpenetrasi yang terjadi hampir disegala bidang mengakibatkan budaya dan masyarakat yang berada di wilayah berbeda akan saling berhadapan pada level lokal dan internasional;
4. Munculnya infrastruktur global (*global infrastructure*) : pengaturan institusional yang bersifat formal dan informal yang diperlukan agar jaringan global bekerja. (Hermawan.ed.:2007:132-133) .

Jackson dan Sorensen dalam (Hermawan.ed.:2007:134-135) menyebutkan beberapa tantangan yang muncul di era globalisasi sebagai berikut :

1. Kekuatan pasar global sangat mudah melakukan penetrasi terhadap suatu negara dan memberikan efek besar pada ekonomi nasional negara tersebut. Selain yang berhubungan dengan ekonmi, kekuatan pasar global meliputi juga, isu-isu global lain seperti masalah lingkungan hidup, sistem komunikasi global, perdagangan senjata dan narkoba, serta kejahatan transnasional.
2. Perkembangan norma internasional seperti hak asasi manusia dan hukum kemanusiaan (*humanitarian law*), memberikan tantangan besar terhadap prinsip non-intervensi yg melekat pada konsep kedaulatan.
3. Kontrol terhadap ketertiban dan keamanan dalam hal ini negara tidak lagi memiliki kontrol mutlak terhadap keamanan negara dan warganegaranya.

Tantangan - tantangan yang muncul akibat globalisasi tersebut membawa dampak adanya perubahan politik sebagai berikut :

1. Rekonstruksi negara yaitu bahwa negara kehilangan kedaulatannya dalam pengertian kedaulatan mutlak dan absolut sebagaimana dimaksud dalam *Westphalia Treaty*. Prinsip komprehensivitas, mutlak, absolut dan eksklusif sulit untuk dipertahankan. Perkembangan dan trend globalisasi menunjukkan munculnya sebuah sistem baru yg disebut dengan *Post-Westphalia* atau *Post Sovereign State*. Pada *Post Westphalian System*, negara harus juga melayani warganegarannya baik pada level domestik maupun pada level supra-regional. Perlindungan negara kepada warganegarannya harus bersifat lintas batas karena banyak warga negara yang bekerja di luar negeri tetapi bertujuan untuk memberikan kontribusi positif bagi negaranya. Dalam mencapai kepentingan nasionalnya negara cenderung mengabaikan cara-cara militer, mengedepankan kerjasama, kompromi, tawar-menawar dan persaingan sehat. Pada sistem ini terjadi kecenderungan menggunakan cara multilateralisme daripada cara bilateral.
2. Makin banyaknya lapisan dalam pemerintahan publik, yang memunculkan makin banyak aktor-aktor dalam pemerintahan. Agen-agen pemerintah membentuk divisi/biro-biro luar negeri, dan merasa mempunyai hak untuk berhubungan dengan aktor internasional lain tanpa ijin mutlak dari pemerintah pusat.
3. Privatisasi pemerintahan, nampak dalam kaitannya dengan implementasi dari kebijakan yang menunjukkan terjadinya kecenderungan akan meningkatnya peran dari biro-biro tidak resmi/di luar struktur pemerintahan. Struktur dalam era globalisasi telah menguatkan peran dari agen-agen seperti kelompok masyarakat sipil atau organisasi non-pemerintah untuk menjadi *partner* pemerintah dalam menjalankan kebijakan terutama yang menyangkut sektor kesejahteraan masyarakat. Dalam perumusan kebijakan juga melibatkan aktivis NGOs. (Hermawan.ed.:2007:136-138).

Tantangan dan dampak yang muncul dari globalisasi tersebut di atas, yang telah membawa perubahan – perubahan baik dibidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya pada pola hubungan antar negara, memaksa negara – negara di dunia untuk memiliki langkah – langkah tersendiri guna merespon dan beradaptasi dengan globalisasi, demikian pula dengan Indonesia.

B.3. RESPON POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA TERHADAP GLOBALISASI.

B.3.1. DIPLOMASI *SOFT POWER*.

Reformasi 1998 cukup banyak menyita waktu tiga presiden Indonesia yaitu Habibie, Abdurahman Wahid, dan Megawati dengan konsolidasi kondisi dalam negeri, sehingga porsi perhatian terhadap politik luar negeri berkurang. Hal ini membawa dampak pada menurunnya peran aktif Indonesia di pentas panggung Internasional. Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang muncul sesudah pemerintahan Megawati, memiliki modal besar dalam penerapan kebijakan luar negerinya yaitu : kondisi politik dan ekonomi dalam negeri yang sudah cukup stabil, serta dukungan kuat atas pemerintahan yang terbentuk secara demokratis. Modal ini mendorong Indonesia di bawah SBY untuk aktif kembali di pentas internasional.

Optimalisasi Diplomasi merupakan prioritas dalam pelaksanaan PLNRI era SBY. Secara sederhana, diplomasi dapat didefinisikan sebagai seni dan praktik negosiasi antara wakil-wakil dari negara atau sekelompok negara. Istilah ini biasanya merujuk pada diplomasi internasional, dimana hubungan internasional melalui perantara diplomat profesional terkait isu-isu perdamaian, perdagangan, perang, ekonomi dan budaya. Begitu pula perjanjian internasional yang biasanya dinegosiasikan oleh para diplomat sebelum disetujui oleh politisi nasional dalam negeri. Encarta Microsoft Student 2008 mendefinisikan kata diplomasi sebagai manajemen komunikasi dan hubungan antar bangsa oleh anggota dan segenap aparatur pemerintahan yang terlibat (*the management of communication and relationships between nations by members and employees of each nation's government*). Sedangkan Advanced Oxford Dictionary 2003 mengartikan kata 'diplomacy' sebagai aktifitas mengelola hubungan antar negara – negara yang berbeda (*the activity of managing relations between different countries*). Lebih jauh lagi, dari sudut pandang sosial informal, diplomasi dapat dikatakan sebagai tenaga kerja dari kebijaksanaan strategis agar memperoleh keuntungan atau untuk saling menemukan solusi dari sebuah permasalahan yang sedang dihadapi sehingga dapat diterima oleh dua atau banyak pihak. Hal ini dilakukan dengan cara halus, sopan, serta tanpa sikap konfrontatif (<http://interdisciplinary.wordpress.com/2009/04/03/definisi-diplomasi/> diakses pada 27 Desember 2010 jam 11.30 WIB).

Berdasarkan beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa diplomasi merupakan kegiatan tawar menawar antara dua negara atau lebih guna mencapai kepentingan nasional masing – masing. Definisi diplomasi tersebut di atas lebih mengarah pada konsep diplomasi jalur tunggal (*monotrack diplomacy*) dimana aktor diplomasi didominasi oleh kalangan pimpinan negara dan pejabat diplomatik.

Seiring berjalannya waktu konsep diplomasi ini berkembang, sekarang ini muncul istilah *Multitrack Diplomacy*. Diamond dan Mc. Donald dalam (Pramudianto, 2008:203) mendefinisikan *Multytrac Diplomacy* sebagai : “ *A conceptual way to view the process of international peacemaking in the United States as a whole elephant – that is, as a living system*”. Secara sederhana dalam bahasa Indonesia *Multytrac Diplomacy* dapat dikatakan sebagai Diplomasi Berbagai Jalur atau Diplomasi Multijalur. Diplomasi Multijalur ini terdiri dari 9 jalur yaitu : jalur 1 Pemerintah; jalur 2 NGO dan Profesional; jalur 3 Bisnis atau Perdagangan; jalur 4 Perorangan atau Individu; jalur 5 Penelitian, Pelatihan dan Pendidikan; jalur 6 Kegiatan melalui Advokasi; jalur 7 Agama; jalur 8 Dana; dan jalur 9 Komunikasi dan Media. (Pramudianto, 2008:203-204).

PLNRI pada era kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menekankan pada penggunaan diplomasi Multijalur dengan mengedepankan konsep diplomasi *Soft Power*. Konsep diplomasi *Soft Power* ini pertama kali dikemukakan oleh SBY pada tahun 2005 dalam pidatonya di AS, dimana SBY menyatakan agar AS lebih mengandalkan *soft power* ketimbang *hard power*. Sejak saat itu konsep diplomasi *Soft Power* terus bergulir dan banyak dibahas utamanya dikalangan *policy making circle*. Filosofi presiden SBY adalah, kalau kita menggunakan *hard power* orang akan lebih melawan kita, tetapi kalau kita menggunakan *soft power*, yaitu persuasif, pendekatan budaya, psikologis dan lain sebagainya, orang akan lebih mudah menerima kita. <http://www.tabloiddiplomasi.org/previous-isuue/46-september-2008/331-indonesia-semakin-outward-looking.html> (diakses pada 27 desember 2010 jam 10.14.WIB).

Konsep Soft Power juga dilontarkan SBY dalam Asia Europe Meeting (ASEM) di Beijing di bulan Agustus 2010, dimana SBY menyampaikan kritiknya terhadap penggunaan "hard power". "Saya menyampaikan kritik di depan para pemimpin bahwa masih banyak pemikiran yang menggunakan hard power." Abad 20, adalah abad yang penuh hard power yang ditandai dengan dua perang dunia dan konflik. "Saya harap abad ini bisa menjadi abad soft power," Indonesia, konsisten menjalankan diplomasi soft power. "<http://alutsista.blogspot.com/2008/10/soft-power-kembalikan-indonesia-ke.html> (diakses 27 desember 2010 jam 10.55).

Adapun konsep *Soft Power* itu sendiri pertama kali diperkenalkan oleh Joseph S. Nye, Jr dalam artikelnya yang muncul pada jurnal *Foreign Policy* pada tahun 1990-an. Nye menyebutkan bahwa kekuasaan (*power*) pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua bagian, yaitu *hard power* dan *soft power*. *Hard power* adalah kontrol atas pikiran dan tingkah laku seseorang didasarkan atas adanya mekanisme hukuman dan penghargaan. Sementara *soft power* adalah kemampuan untuk mendapatkan apa yang kita inginkan dengan cara membuat pihak lain tertarik sehingga keinginan pihak lain sejalan dengan keinginan kita tanpa melalui pemaksaan atau iming-iming imbalan. Nye mengungkapkan bahwa *soft power* suatu negara terdapat pada tiga sumber kekuatan yang tidak dapat dihitung (*intangible power resources*) yaitu kebudayaan, nilai-nilai politik, dan kebijakan luar negerinya. <http://rizahanafi.multiply.com/journal/item/4> (diakses pada 7 Januari 2010 jam 12.25. WIB).

Apabila kita merujuk pada konsep *Soft Power* sebagaimana dikemukakan oleh Nye, kebijakan PLNRI SBY yang mengedepankan diplomasi *Soft Power* menurut penulis sudah tepat dan realistis. Mengapa demikian? Mari kita kupas satu persatu tiga sumber kekuatan yang tidak dapat dihitung (*intangible power resources*) sebagaimana dikemukakan oleh Nye, yang dimiliki oleh Indonesia :

1. Kebudayaan : Indonesia adalah negara yang kaya baik berupa kekayaan sumber alam maupun kekayaan sumber daya sosial. Berdasarkan penelitian diketahui bahwa di Indonesia ada sekitar 300 suku bangsa dengan bahasa, adat istiadat, dan agama yang berbeda-beda, oleh karenanya Indonesia disebut sebagai negara multikultur. Untuk kebudayaan ini Indonesia sering mengirim misi – misi kebudayaan ke negara- negara lain, dalam bentuk pentas tari, nyanyi, peragaan busana daerah asli Indonesia, dan lain-lain. Indonesia juga telah beberapa kali memprakarsai dialog antar agama di forum internasional,
2. Nilai- nilai Politik : Indonesia setelah reformasi memiliki nilai-nilai politik positif yang diakui oleh dunia luar yaitu demokrasi. Indonesia adalah negara demokrasi terbesar ketiga di dunia. Indonesia juga telah membuktikan bahwa Islam , demokrasi, dan modernisasi, dapat berjalan bersamaan. Indonesia juga telah sukses mempromosikan demokrasi melalui Bali Democracy Forum.
3. Kebijakan Luar Negeri: Sejak awal kemerdekaan hingga saat ini Indonesia tetap konsisten menjalankan kebijakan luar negerinya dengan prinsip Bebas-Aktif. Prinsip Bebas-Aktif ini memiliki citra yang positif karena mengedepankan independensi, berkawan dengan semua negara tanpa melihat ideologi, serta selalu berusaha untuk aktif dalam mengatasi persoalan-persoalan yang ada di tata hubungan internasional.

Selain tiga sumber kekuatan Soft Power tersebut di atas, Indonesia juga memiliki kekuatan lain yang dapat digunakan sebagai *bargaining* dalam tata hubungan internasional yaitu hutan yang luas. Pada tahun 1972 di Stockholm Swedia diadakan konferensi Internasional Perserikatan Bangsa – Bangsa (PBB) mengenai *Human Environment*, konferensi ini membangkitkan kesadaran masyarakat dunia mengenai pentingnya pelestarian lingkungan hidup bagi kelangsungan umat manusia. Sejak saat ini pula isu mengenai lingkungan hidup menjadi salah satu agenda penting di forum regional dan multilateral.

Dalam menanggapi isu lingkungan hidup yang merupakan juga dampak globalisasi, Indonesia memegang peranan yang penting karena Indonesia merupakan salah satu paru-paru dunia, bahkan saat ini dipandang sebagai *environmental super power*, karena memiliki hutan yang sedemikian besar. Masalah perubahan iklim tidak akan selesai dan tidak akan bisa ditangani kecuali kalau hutan-hutan dijaga dan dilestarikan, terutama hutan-hutan di Indonesia, sehingga posisi Indonesia semakin dipandang penting.

Indonesia menjadi sorotan dunia. Hal itu berkaitan dengan dilangsungkannya Konferensi tentang Perubahan Iklim dan Pemanasan Global (*Climate Change & Global Warming*), di Bali akhir tahun 2010. Forum tersebut dihadiri oleh para pemimpin dari 180 negara di dunia dan mengeluarkan resolusi penting, pasca Protokol Kyoto, 1997. Presiden SBY sendiri dalam sambutannya di depan forum Tingkat Tinggi PBB mengenai *Climate Change* bersikap pragmatis mengenai perlunya menghentikan *global warming*. Menurut Presiden, Indonesia tak perlu penjelasan lebih panjang lagi soal dampak *global warming* dan *climate change*, karena Indonesia sudah mengalami, menjadi korban dan menderita kerugian.

Agar posisi tawar Indonesia dan negara-negara yang memiliki hutan (*Tropical Rainforest Countries*) diperhitungkan, SBY menggagas sebuah inisiatif berupa *Forestry Eight (F-8)*. Terbukti, dukungan terus mengalir atas inisiatif ini. Tiga negara lainnya melengkapi F-8 menjadi 11 negara, termasuk Brasil sebagai pemilik hutan hujan tropis terbesar di dunia. Selain Brasil dan Indonesia, F-8 terdiri dari Kamerun, Kolombia, Kongo, Kostarika, Gabon, Malaysia, Papua Nugini, dan Peru. Tuntutan Indonesia, mewakili F-8 yang disampaikan pada acara *High-Level Meeting on Climate Change*, adalah perlunya negara maju melakukan transfer teknologi dan memberi insentif kepada negara-negara berkembang pemilik hutan hujan tropis. <http://zaenalbudiyono.blogspot.com/2007/09/era-emas-diplomasi-indonesia.html> (diakses Selasa 4 Januari 2011 jam 17.20 WIB).

Diplomasi *Soft Power* era SBY telah menaikkan kembali citra Indonesia di mata dunia sebagaimana dikemukakan oleh SBY pada orasi Kebudayaan Nasional dalam Dies Natalis ke-51 Universitas Diponegoro Semarang sebagai berikut: "Buah *soft power*, Indonesia akhir-akhir ini kembali ada di pentas terhormat di internasional, ...kita belasan tahun diembargo senjata kini usai tanpa perlu merengsek, kita hadapi masalah Timor Leste. sekarang bersahabat," <http://alutsista.blogspot.com/2008/10/soft-power-kembalikan-indonesia-ke.html> (diakses pada 27 desember 2010 jam 11.20.WIB).

Keberhasilan lain yang telah dicapai ialah Indonesia sukses menyelenggarakan konferensi perubahan iklim di Bali, yang merupakan konferensi internasional PBB yang terbesar dan juga konferensi terbesar yang pernah diadakan di Indonesia, dan nilai politisnya sangat penting. Presiden SBY juga telah diundang untuk pertama kalinya hadir dalam KTT G-8 + 8, *leverage summit*, dimana SBY

hadir sebagai pemimpin yang mewakili Negara yang diistilahkan Major Economy, ekonomi besar dunia. Indonesia juga menjadi anggota DK PBB untuk periode tahun 2007 dan 2008, Indonesia menjadi anggota dari Dewan HAM PBB, terpilihnya Indonesia pada sembilan organ-organ penting di PBB dan organisasi internasional lainnya. Pada organ-organ penting itu Indonesia terpilih dengan rata-rata angka dukungan sangat tinggi, sekitar 165 dari 192 anggota PBB. Bahkan Indonesia juga dipercaya masuk ke dalam Dewan HAM PBB dan Dewan Keamanan. Sesuatu yang di masa lalu sangat mustahil, mengingat *track record* kita yang dianggap sebagai negara pelanggar HAM. Pada November 2007, Indonesia menjadi Ketua Sidang DK PBB, menggantikan Prancis. Besarnya dukungan masyarakat internasional itu merupakan penegasan kembalinya Indonesia ke "orbit" negara-negara strategis di dunia. Sebuah ungkapan yang eksplisit dikatakan oleh Presiden Rusia, Vladimir Putin, bahwa Indonesia saat ini merupakan negara paling dinamis dan penting di Asia Pasifik. <http://zaenalbudiyono.blogspot.com/2007/09/era-emas-diplomasi-indonesia.html> (diakses selasa 4 januaria 2011 jam 17.20 WIB). Pada tahun 2011 ini Indonesia terpilih sebagai Ketua ASEAN, ini juga merupakan sebuah keberhasilan yang menaikkan citra Indonesia di mata dunia. Keberhasilan Indonesia di pentas internasional ini dapat kita lihat juga pada pernyataan Duta Besar Australia untuk Indonesia Greg Moriarty yang mengatakan bahwa Indonesia sangat aktif dan kreatif dalam memberikan berbagai kontribusi positif untuk mencari solusi permasalahan internasional dan telah menjadi salah satu pemain kunci di kawasan regional Asia Timur. (Kompas, 4 Januari 2011).

C. PENUTUP.

Diplomasi *Soft Power* dengan menggunakan Diplomasi Multijalur, yang diterapkan oleh pemerintahan SBY dalam kebijakan PLNRI adalah merupakan reaksi dan adaptasi pemerintahan SBY atas globalisasi. Dampak dari globalisasi mensyaratkan pentingnya kerjasama antar negara-negara dalam tata hubungan internasional dengan penekanan pada aspek *soft power*, mengingat dewasa ini tata hubungan internasional telah meninggalkan iklim persaingan ideologi maupun militer.

Globalisasi dengan berbagai dampaknya muncul seiring dengan kepentingan nasional Indonesia akan pencitraan yang positif atas Indonesia, setelah beberapa periode Indonesia mengalami pencitraan negatif di mata dunia akibat gejolak politik dalam negeri. Kebijakan PLNRI era SBY dengan *Soft Power* dan Diplomasi Multijaluri, merupakan adaptasi yang cerdas dan masuk akal (*reasonable*) di era globalisasi ini.

DAFTAR RUJUKAN

- Bakry, Suryadi Umar, *Pengantar Hubungan Internasional*, Jakarta, Jayabaya University Press, 1999.
Bandoro, Bantarto (Ed.), *Hubungan Luar Negeri Indonesia Selama Orde Baru*, Jakarta, CSIS, 1994.
Hatta, Mohammad, *Mendayung Antara Dua Karang*, Jakarta, Bulan Bintang, 1976.
Hermawan, Yulius P. (Ed.), *Transformasi dalam Studi Hubungan Internasional: Aktor, Isu dan Metodologi*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2007.
<http://masniam.wordpress.com/2009/04/02/landasan-politik-luar-negeri-indonesia/> (diakses Senin 3 Januari 2011 jam 03.00 WIB)
<http://interdisciplinary.wordpress.com/2009/04/03/definisi-diplomasi/> (diakses pada 27 Desember 2010 jam 11.30 WIB).
<http://www.tabloiddiplomasi.org/previous-isuue/46-september-2008/331-indonesia-semakin-outward-looking.html> (diakses pada 27 desember 2010 jam 10.14.WIB).

"<http://alutsista.blogspot.com/2008/10/soft-power-kembalikan-indonesia-ke.html> (diakses 27 desember 2010 jam 10.55).
<http://rizahanafi.multiply.com/journal/item/4> (diakses pada 7 Januari 2010 jam 12.25. WIB).
<http://zaenalbudiyono.blogspot.com/2007/09/era-emas-diplomasi-indonesia.html> (diakses Selasa 4 Januari 2011 jam 17.20 WIB).
Jemadu, Aleksius, *Politik Global dalam Teori dan Praktek*, Yogyakarta, Graha Ilmu, 2008.
Kompas , 31 Desember 2010.
Kompas 7 Januari 2011.
Kompas 4 Januari 2011.
Pramudianto, Andreas, *Diplomasi Lingkungan Teori dan Fakta* , Jakarta, UI-Press, 2008.
Thontowi, Jawahir, *Penegakan Hukum & Diplomasi Pemerintahan SBY*, Yogyakarta, Leutika, 2009.
Wuryandari , Ganewati, *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Pusaran Politik Domestik*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2008.

TRAFFICKING IN HUMAN BEINGS AND SMUGGLING OF MIGRANTS AS FORMS OF TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME

Yuwanto

Abstrak

Globalisasi yang ditunjang oleh kemajuan teknologi informasi menyebabkan kejahatan internasional, termasuk perdagangan manusia dan penyelundupan tenaga kerja, berkembang mengambil bentuk-bentuk canggih yang semakin mengancam otoritas negara-bangsa. Lebarnya kesenjangan antara negara-negara maju dan negara-negara miskin turut mendorong perkembangan dua jenis kejahatan internasional tersebut. Tulisan ini berusaha mengungkap pengertian, cara operasi, spektrum kejahatan, dampak, dan prospek penanganan kejahatan perdagangan manusia dan penyelundupan tenaga kerja.

Keywords: trafficking in human beings, smuggling of migrants, transnational organized crime, international instruments.

A. PENDAHULUAN

The interest of scholars and practitioners in transnational crime took off in earnest during the 1990s, amid significant political and economic developments in the international system. The end of the Cold War, the demise of the Soviet Union shortly afterward, and the emergence of new states in Eastern Europe in this period marked the beginning of a new era. By the mid-1990s, the relatively orderly Cold War system had given way to a world of greater uncertainty and an evergrowing number of perceived threats to nation-states. These new developments, coupled with immense technological changes in recent years, have heightened our concern over nation-states' vulnerability to cross-border criminal activity.

Migration is not a new phenomenon; it is as ancient as humanity itself. More recent, on the contrary, are the illegal organization of migration and the exploitation of migrants in destination countries by organized criminal groups. These represent a new form of transnational offense. During the past decade, in fact, immigration has become a profitable area for organized criminals, who have started to provide migration services for people from less-developed regions of the world seeking to reach richer countries. Organized criminals have recognized the opportunities for business and moved in.

The smuggling of migrants is a continuously evolving transnational criminal activity. The organized criminal groups involved exploit legislative loopholes and regulatory asymmetries among countries to maximize their profits and reduce their risks. Throughout the world, this illicit activity has acquired stable organizational complexity and relies on the protection of public officers and collusion among different criminal organizations in different areas of the world. The increase in the criminally organized supply of illegal migration has also accentuated the exploitation of migrants in destination countries, where they are set to work in deviant markets such as drug pushing, begging, prostitution, and illegal or untaxed labor. And it has given rise to the phenomenon of trafficking in human beings for the purpose of exploitation.

This paper seeks to answer the following questions: (1) What criminal activities constitute trafficking in human beings and smuggling of migrants? Are there internationally accepted definitions that can be used? (2) How are these two criminal

activities undertaken? (3) What is the impact of these crimes? (4) What efforts have been made to combat these crimes at the national and international levels?

B. PEMBAHASAN

B.1. Definitions

The international community has been slow to produce normative definitions of human trafficking and the smuggling of migrants or alien smuggling. The need for definitions that distinguish between these two phenomena has arisen for several reasons that relate to the practice of law enforcement, criminological and victimological factors, and policy perspectives, namely: (1) At the level of domestic investigative competencies, the two illicit activities have often fallen within the remits of different bodies (2) The criminal groups engaged in one or the other of the two activities may be different; they may be independent from each other, and they may have different *modi operandi* (3) The characteristics of the victims of human trafficking, and their relationships with the criminals, differ from those of the victims of smuggling (4) Trafficking and smuggling have had different political significances over time. Whereas illegal immigration has always been a national and international priority, as a problem of security and public order, trafficking in human beings has only recently come to the attention of national governments and international organizations (5) During the 1990s, the distinction consolidated in a *de facto* manner until it was definitively formalized, in 2000, by the two protocols supplementing the U.N. Convention against Transnational Organized Crime.

The first of these two protocols deals with the trade in human beings for the purpose of exploitation. The second concentrates on illegal immigration organized by criminal groups. These protocols were intended to fill gaps in the international legal regime, and among their various objectives was the harmonization of criminal legislation by the states parties to combat the criminal activities in question.

The definition of trafficking in persons is contained in Article 3 (a) of the relative protocol. *Trafficking in persons* is the activity that consists in the “recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation.” This article also defines what must be considered exploitation, specifying the types of illicit market into which a person may be forced and then exploited: “Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs.”

According to Article 3 of the Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Air and Sea, supplementing the U.N. Convention against Transnational Organized Crime, *the smuggling of migrants* consists in “the procurement, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit, of the illegal entry of a person into a state party of which the person is not a national or a permanent resident.” Subparagraph (b) of the same article defines illegal entry as “crossing borders without complying with the necessary requirements for legal entry into the receiving State.”

A further defining feature of the smuggling of migrants is the intention to obtain a benefit, either financial or material. The profit motive is therefore necessary. Unlike the protocol on trafficking outlined above, this protocol's definition of smuggling makes no reference to the migrant as a victim and states no provisions regarding his or her consent to the criminal activity. This choice—namely, not to consider a person who voluntarily uses smugglers as a victim—is justified if one considers the role played by the would-be migrant, which is not passive but active. The would-be migrant wants to migrate and invests his or her capital to do so. Almost all smuggling operations are based on a contractual relationship between the would-be migrants and the smugglers. The former buy a service (transport across the borders of a given foreign country); the latter gain by using their migratory skills and expertise to provide the service.

The above international definitions may be considered the normative standards in this particular field. Countries are already incorporating them into their legislations: If we consider a regional context like that of the European Union (E.U.), for instance, the definitions of trafficking and smuggling set out in E.U. legislation replicate those of the U.N. protocols.

B.2. Causes of Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants

Why are there people in the world who fall prey to traffickers and smugglers? The two criminal activities often have common origins. As a general rule, traffickers and smugglers exploit impoverished and vulnerable individuals seeking a better life (U.S. Department of State, 2003, p. 6). That is to say, the differences of well-being among the countries of the world, and perceptions of those differences, are the main factors responsible not only for emigration but also for the criminal activities of migrant smuggling and trafficking in human beings.

More systematically, there are two categories of factors influencing the criminal activities under scrutiny: (1) those that force people to leave a country and to resort to trafficking or smuggling services (push factors) and (2) those that make the final destination countries attractive for those people (pull factors). Push factors comprise the dissolution and disintegration of multicultural states, accompanied by religious and ethnic conflicts, natural disasters, discrimination, political instability and civil wars, economic situation, uncontrollable population growth, vast differences in population and economic growth, and impoverishment. Pull factors, by contrast, are the ones that render richer countries desirable to would-be migrants. They include a shortage of manpower, comprehensive social security, a positive economic situation, democratic systems of government, political and social stability, historical links between the countries, common languages, existing communities, and expectations (Bales, 1999).

Among the specific causes of human trafficking for exploitation, the International Organization for Migration (IOM) cites the globalization of transport, markets and labor, especially with reference to the exploitation of women in sexual markets, and the socioeconomic inequality of women in their origin countries (IOM, 2002, p. 23). All these factors relate to the supply side. However, some authors maintain that it is, instead, demand that plays the primary role (Keeler & Jyrkinen 1999; O'Connell & Taylor, 2001).

At this point, if the above-mentioned factors are the causes of trafficking in women and children, one may inquire as to why in East and Southeast Asia there is

also large-scale trafficking in women and children for sexual exploitation to countries that are not particularly wealthy and are hard to imagine as attractive, at least compared with Western countries. For instance, women and children are trafficked from Burma/Myanmar, Cambodia, and Vietnam to India, Malaysia, Pakistan, and Thailand, countries in precarious economic circumstances (Ministry for Foreign Affairs, 2001, pp. 16–22). At least two explanations can be provided for this phenomenon. First, the factor that induces people to resort to traffickers is a well-being differential between countries, and this may arise even in a very poor region. That is to say, the concept of the well-being differential is a relative one. Second, some of the destination countries in East and Southeast Asia have good tourist relations and connections with Western countries, and they have become centers of sex tourism. In this case, demand indeed plays a specific role in shaping the phenomenon (O'Connell, 2001, pp. 25–28).

B.3. A Spectrum of the Organized Crime Groups Involved

Trafficking and smuggling activities affect almost all the countries in the world—classified as those of origin, transit, or destination—but the level of involvement by criminal organizations varies a great deal. By organizing themselves to commit crime, offenders are able to maximize expected gains and minimize the risks of punishment (McIntosh, 1975, p. 14), and it is a process similar to the conduct of any legal entrepreneurial activity (see, for instance, Hatch, 1997). The trafficking and smuggling of humans can be straightforwardly interpreted on the basis of a business model (Aronowitz, 2001; Salt, 2000, p. 49; Salt & Stein, 1997). This also aids understanding of why individually run enterprises are not particularly common in these markets, which are almost entirely composed of organized crime groups, of different type and form and often cooperating with each other. This “business metaphor” can be used to describe the criminal groups involved in trafficking and smuggling across a spectrum that ranges from less to more transnational and organized.

Individual entrepreneurs (so-called amateur smugglers or traffickers). This category includes individuals who traffic one or two children or women and exploit them on a private basis or those who provide a single service to migrants (such as transport for a border crossing or locating employers willing to employ illegal migrants in destination countries). The latter are occasional smugglers who gain small sums by supplying national and international transportation. They are usually the owners of taxis, small boats, or trucks used to transport small groups of people departing from secluded coastal areas, effecting short sea passages, and crossing insufficiently guarded frontiers. This activity is not the main source of income for these individual entrepreneurs: It falls under the heading of spontaneous illegal nonorganized and unsophisticated trafficking and smuggling. Very often, these criminals are merely those who do the “dirty work.” Bigger and more sophisticated criminal syndicates may rely on them to undertake particularly risky parts of trafficking or smuggling operations, treating them as hired labor. In many criminal investigations and prosecutions around the world, it is these persons who get caught, but they are only the last link in the chain, and they can be easily replaced. Examples of this category are individual criminals trafficking women to countries of the E.U. or the *passeurs* who smuggle migrants into Italy or the coyotes who hide migrants in the back of trucks and smuggle them across the U.S.-Mexican border.

From homemade businesses to small enterprises. The groups in this category range from those that display very rudimentary forms of organization through loose trafficking groups with a small number of affiliates to small illegal groups composed of well-organized criminals specializing in the transport of migrants from one specific country to another using tried and tested routes. Although all these criminal groups are more specialized than occasional smugglers, their influence is limited to a small number of countries, usually only two. This is the case of certain “alien smugglers” in Central America, which, because they are not large-scale organizations, can be better described as independent smugglers cooperating in loosely linked networks. They operate as regional subcontractors with associates in Asia, South America, and the United States, covering a limited area (one or two countries) from where they pass the migrants on to other smugglers or guides (U.S. Government, 2000, p. 115). A similar system operates in Europe, where numerous small and loosely connected gangs traffic women to be exploited in the prostitution markets of the E.U. countries. During their journeys, the women are repeatedly sold on, at different prices, from one small group to another until they at last reach their destinations and their final “owner-exploiters.” It is worth noting that the closer they get to the final destination, the higher their price becomes (Transcrime, 2002, pp. 178–192). Generally speaking, numerous gangs throughout the world engaged in trafficking for sexual exploitation fit this position on the spectrum.

Medium and large enterprises. This category comprises very well-organized transnational groups, more highly structured, sometimes involved in a variety of criminal activities, with high levels of expertise, run on a broader geographical (regional or interregional) basis, and invariably operating in more than two countries. Fitting this description, for instance, are Albanian smugglers and traffickers, certain Eastern European groups, the Turkish Mafia, and Nigerian criminal organizations (Richard, 2000, pp. 57–51; U.S. Government, 2000). With reference to Eastern European groups in particular, an example of a medium enterprise is provided by a well-structured Slovenian criminal group that trafficked women from Russia, Moldova, and Ukraine, through Hungary, the Republic of Serbia and Montenegro, Croatia, and Slovenia to Italy. The group was also involved in the smuggling, along the same route, of people from China and Bangladesh on behalf of Asian criminal syndicates, which subcontracted the intermediate part of the journey to the group (Di Nicola, 2003, p. 113). The Turkish Mafia—which smuggles Kurds, but also Iranians and Afghans, from Turkey to Italy and Germany—is well structured and hierarchical. A *cupola* (the main board of the criminal organization) supervises the entire operation, and the organization comprises a variety of different roles: from those of its members who recruit migrants, gather them together, and load them onto boats to those who escort migrants during the journey and contact people in the destination countries (Transcrime, 2003). Nigerian criminal groups traffic their nationals for sexual exploitation, especially in Italy and Spain. These groups consist of recruiters and exploiters, all of them of Nigerian nationality, the former operating in Nigeria and the latter in the destination country (Transcrime, 2002, pp. 178–194). Nigerian groups “also facilitate illegal immigration of Nigerian nationals to metropolitan areas around the world” (U.S. Government, 2000, p. 104).

Multinational enterprises (international networks). This last category includes only the multinationals of trafficking and smuggling: organizations able to transport their migrants and trafficking victims over thousands of miles, often through several

countries and continents, and with logistical bases in various nations. Most noteworthy among these criminal syndicates are Chinese Triads and Japanese Yakuza groups (Richard, 2000), which smuggle or traffic their conationals around the world. These groups, too, can be described as networks in which only the key roles are covered by nationals who use the assistance of other criminal groups.

In the light of the above spectrum, current trends can be summarized as follows:

1. The greater the distance to be covered and the more countries to be passed through from the origin to the destination, the more sophisticated and the better organized are the criminal groups involved.
2. Migrant smuggling and human trafficking for the purpose of labor exploitation require a larger number of actors and a higher level of expertise than does trafficking in human beings for other purposes. Consequently, criminal organizations engaged in migrant smuggling and human trafficking for the purpose of labor exploitation are usually more sophisticated and more complex.
3. Loose networks are increasingly common in this area of criminal enterprise. They consist of networks of individuals or of criminal groups, and they display considerable dynamism and fluidity. Hence every attempt to give them static definition—such as the one made above—is in danger of distorting the reality. Those that have been called “individual entrepreneurs,” “small and medium/large enterprises,” and “multinationals” may work together for specific and contingent purposes, with each group furnishing its specific expertise and acting as just one node in a wider network. Of course, there are also individual large syndicates, but they are frequently not monolithic and hierarchical but flexible in their structure.
4. Smuggling enterprises are usually specialized and nonopportunistic, a feature that may differentiate them from trafficking groups. That is, they do not display a tendency, like certain criminals do, to shift from one illicit activity to another, diversifying their operational sectors on the basis of mere opportunism alone. This may instead be the case of criminal organizations trafficking in human beings for sexual exploitation.

B.4. Organizing a Trafficking/Smuggling Enterprise: Basic Principles

Organized crime groups operating in the trafficking/smuggling of human beings act in accordance with an organizational rationale. The manner in which they organize their businesses by seeking out and combining resources essential for the trafficking/smuggling of human beings (Ekblom & Tilley, 2000, p. 382) is governed by a rational logic of risk reduction while maximizing economic results. Among the basic principles applied by criminal organizations as they undertake these criminal activities are the following:

Networks/Alliances and outsourcing. As we have seen, the organized crime groups operating in the field can be most aptly described as *networks*. The term may mean two things: that an individual group consists of a loose network of individuals or that an entire smuggling/trafficking operation is carried out by an articulated network of crime groups linked by alliances. If one of the criminal groups maintains the leading role, the best way to describe the relationship is *outsourcing*. In this case, a central unit with numerous subunits provides specific services. The outsourcing of

individual tasks to other criminal organizations or individuals is often essential for the management of trafficking/smuggling activities, and it occurs when human or material resources or both are drawn from outside the main criminal group. It frequently happens that the criminal enterprise retains the core business and allocates some parts of the activity to other more skilled or less risk-averse criminals. Outsourcing is used especially during the transfer and entry phases, but it is not uncommon during the other phases as well (Di Nicola, 2003, p. 118).

Division of labor. Like all serious legal enterprises, criminal groups seek to increase their efficiency by differentiating the roles to be assigned within the organization. "Separating tasks and filling functional positions with qualified members protects the organization as a whole" (Schloenhardt, 2001, p. 341). Possible roles within a trafficking/smuggling criminal organization may be the following: arranger/investor, recruiter, transporter, corrupt public official or protector, informer, guide and crew member, enforcer, supporting personnel and specialists, debt collector, and money launderer (Schloenhardt, 1999, pp. 93–95). When criminal organizations look for people to fill these positions, it is likely that they will find some of them within the legitimate sphere. Thus, *using the assistance of individuals from the legitimate sphere in the recruitment, transportation, entrance, and exploitation phases* is an extremely common feature of trafficking/ smuggling groups. As seen above, contacts with victims and would-be migrants are established during the recruitment phase mainly by word of mouth, advertisements in local newspapers, and the use of travel and employment agencies. The more sophisticated these techniques, the more the supply of human beings will be constant and wide. The complexity of the method is indicative of the specialization of a criminal group. The second factor to be emphasized is the connivance and help received by traffickers/smugglers from taxi drivers, the owners and/or managers of hotels, the landlords of houses and apartments, and the owners of legal commercial establishments. These "legal facilitators" work for profit and turn a blind eye to the criminal activity, thereby aiding and abetting it. Some are occasionally convicted, but they are more frequently charged and then acquitted for lack of evidence. These phenomena require careful study, because they are dangerous forms of crime and they are essential if traffickers/smugglers are to minimize their risks and develop their criminal activities. There is no doubt that if these services were not available, the entire organization of the trade would be much more complicated (Di Nicola, 2003, p. 117).

Horizontal interdependencies among criminal activities (diversification). Some crime groups, especially if they are medium to large enterprises and are involved in trafficking for exploitation, may engage in other criminal activities as well (especially drugs and arms trafficking), using organizational skills and tools developed in other sectors to move into new sectors. When this happens, the crime group is endeavoring to diversify its criminal activities in much the same way as an investor diversifies his or her investments to reduce risks and earn higher profits.

Vertical interdependencies among crimes (specializations of criminal activities). The transfer and entry phases of the trafficking/smuggling chain may involve a vertical interdependence among crimes. This occurs when organized criminals commit an offense but also perpetrate a series of intermediate or instrumental crimes as they do so. The commission of a crime of particular importance (in terms of effects or gains) is thus flanked by a chain of concomitant offences. In the case of trafficking in human beings for sexual exploitation, a series

of crimes are committed and linked together to profit from the exploitation. They include, for instance, the counterfeiting of documents, the corruption of public officials, the use of compliant individuals who aid and abet traffickers by providing food and lodging for the women trafficked, and breaches of the law on legal immigration. All this displays a pattern of specialization: The more criminal groups commit interdependent offenses, the more they are specialized and the more they reduce their risks of being caught, imprisoned, and having their goods confiscated (Adamoli et al., 1998, pp. 16–18).

Using control devices during the exploitation phase. To minimize their risks, the traffickers of human beings for exploitation exert various forms of control over their victims (in the exploitation phase or during the journey). Seizure of victims' identity documents is a first control device. After the victims have been deprived of their documents, they may be provided with false ones, and new identities may be given to them as well, these being changed from time to time to avoid recognition by the police during checks. Violence and menace are common because they undermine the victims' self-confidence. This is especially the case of women forced into prostitution, where the accommodation system also enables the exploiters to keep control over them: Even when the victims are not locked inside houses or rooms, the exploiters are able to monitor their movements. Exploiters of women resort to other devices as well, such as driving the victims to their workplaces, protecting them while working, fixing the prices of services, and giving the women an exact number of condoms. These stratagems ensure close control over the victims. For example, the method of fixed prices and a given number of condoms enables the exploiters/controllers to determine whether the women's daily income corresponds to the number of sexual services provided, and to detect any theft of the money earned during the day by the prostitutes. The role of the controllers is crucial, because they are in constant contact with the victims by mobile phone and warn them of problems (e.g., the presence of the police). They also collect all the women's daily earnings.

B.5. Estimating the Scale of the Phenomenon

The U.S. government estimates that 500,000 illegal aliens are brought into the country annually by alien smuggling networks. It also estimates that in 1999 Chinese smugglers helped 30,000 to 40,000 Chinese to enter the United States (U.S. Government, 2000, p. 22). Other recent estimates are very difficult to find, however. An early and widely cited survey was conducted by the International Centre for Migration Policy Development (ICMPD, 1994) for 1993 and estimated that between 100,000 and 220,000 migrants had used the help of smuggling syndicates, in one or several phases of the transfer, to reach a Western European country in that year. The ICMPD estimate was based on the assumption that between 15% and 30% of the immigrants (250,000-300,000) entering Europe illegally had used traffickers, and that between 20% and 40% of those requesting asylum without genuine entitlement (estimated at 300,000) had done so as well (Widgren, 1994).

In regard to trafficking, according to government and nongovernmental experts in the field, between 700,000 and 2 million women and children are trafficked globally each year (Richard, 2000, p. 3). A recent U.S. government estimate—which includes men, women, and children trafficked into forced labor and sexual exploitation and does not include internal trafficking movements—indicates that about 800,000 to 900,000 people are annually trafficked across international borders

in the world, with 18,000 to 20,000 of them having the United States as their final destination (U.S. Department of State, 2003, p. 7). Yet it has also been reported that some years previously, in 1997, according to U.S. government estimates, 45,000 to 50,000 women and children were trafficked into the United States in that year alone, which was 6% to 7% of the world total (U.S. Government, 2000, p. 25). Approximately 30,000 women and children were being trafficked into the United States annually from Southeast Asia, 10,000 from Latin America, 4,000 from the Newly Independent States and Eastern Europe, and 1,000 from other regions (Richard, 2000, p. 3). It is evident, therefore, that official estimates suffer from some inconsistencies. The IOM (2001a) has reported that until recently an estimated 500,000 women had been trafficked from Bangladesh to India to work in the sex industry and that every year, 5,000 women and girls from Nepal are forced into prostitution in India.

The above-mentioned figures notwithstanding, it should be stressed that estimating hidden phenomena such as trafficking and smuggling in humans is very difficult and that every estimate runs the risk of becoming a “guesstimate.” Research may either overestimate or underestimate the phenomenon.

B.6. What International Instruments Ask Countries to Do

The international community has become aware that a three-pillar approach is needed to tackle trafficking in human beings and the smuggling of migrants. The three pillars are *repression*, *prevention*, and *protection* of and *assistance* to victims. All the recent international instruments enacted on trafficking/smuggling matters consider these three sets of policies.

Numerous countries around the world have committed themselves to the fight against human trafficking and migrant smuggling of migrants, and they have recently undertaken legislative reforms to strengthen their normative instruments. Nevertheless, there is still a great deal to be done; the efforts made thus far are not uniformly distributed around the world—as evidenced by the results of the recent *Trafficking in Persons Report* of the U.S. Department of State (2003). This report, issued to Congress as required by the Trafficking Victims Protection Act, attempts to group the world's countries according to their variance from the act's “minimum standards for the elimination of trafficking.” The Trafficking Victims and Protection Act of October 2000 was intended to combat trafficking by ensuring the effective punishment of traffickers, enhancing protection for victims, and creating significant mandates for the Departments of State, Justice, Labor, and Health and Human Services and the U.S. Agency for International Development. It has proved an effective legislative instrument against trafficking.

According to the act's “minimum standards for the elimination of trafficking,” governments should (1) prohibit trafficking and punish acts of trafficking; (2) prescribe punishment commensurate with that for grave crimes, such as forcible sexual assault, for the knowing commission of trafficking in some of its most reprehensible forms (trafficking for sexual purposes, involving rape or kidnapping, or that causes a death); (3) prescribe punishment that is sufficiently stringent to deter and that adequately reflects the offense's heinous nature for the knowing commission of any act of trafficking; and (4) make serious and sustained efforts to eliminate trafficking (U.S. Department of State, 2003, p. 15).

C. PENUTUP

The criminal problems discussed in this paper result from a set of intractable variables, as follows: *First*, differentials in well-being among the countries of the world. A two-speed split between West and East and North and South (i.e., a split between two worlds—rich and poor, two worlds evolving at different speeds) has developed, and it continues to grow apace. *Second*, the almost unconditional closure of their borders by rich countries and their general lack of coherent policies for the integration of newcomers. *Third*, the continuing absence of a tough criminal law framework against smugglers and traffickers and the difficulty of effective investigative and judicial cooperation. *Fourth*, the insufficient harmonization of migration policies, visa regimes, crime prevention, and crime control policies across the countries of the world.

All these variables influence the balance between opportunities and risks that rational criminals weigh before undertaking a new criminal activity. As long as there are easy opportunities (with high profits) and low risks, the trafficking and smuggling of humans as organized crime businesses will flourish. Transnational organized criminals will use their entrepreneurial skills, their flexibility in adapting to new and changing environments, and the ease with which they move across borders to take advantage of criminal markets.

The level of trafficking/smuggling can be reduced by working on the above variables, and the actions taken should be harmonized, global, and agreed on by several countries cooperating to achieve a common goal. Every weak link in the network is an opportunity for criminals, because it gives them a loophole to exploit. A single country working alone is bound to fail. The crucial problem is persuading the wealthier countries to surrender some of their privileges and to reduce unconditional restrictions to legal immigration, and persuading the poorest countries to admit their responsibilities and make their needs more explicit. In short, legislative measures should be tough on criminals and their illicitly acquired wealth, and a global network should be built. Some positive steps forward have been taken, but more concrete action is now necessary. The longer it takes to achieve this pact among the largest number possible of countries in the world, the more likely it becomes that future scenarios will be little different from the present situation.

DAFTAR RUJUKAN

- Adamoli, S. , Di Nicola, A. , Savona, E. U. , & Zoffi, P. 1998. *Organised Crime Around the World (Publication Series No. 31)*. Helsinki, Finland: European Institute for Crime Prevention and Control.
- Aronowitz, A. "Smuggling and trafficking in human beings: The phenomenon, the markets that drive it and the organisations that promote it." *European Journal of Criminal Policy and Research*. Vol. 9. No. 2 (2001), pp. 163–195.
- Bales, M. 1999. *What predicts global trafficking?* Paper presented at the UNICRI International Conference on New Frontiers of Crime: Trafficking in Human Beings and New Forms of Slavery, Verona, Italy.
- Di Nicola, A. 2003. "Trafficking in women for the purpose of sexual exploitation: Knowledge-based preventative strategies from Italy." In M. Gill (ed.), *Managing Security*. Leicester, UK: Perpetuity Press.
- Ekblom, P. and Tilley, N. "Going equipped: Criminology, situational crime prevention and the resourceful offender." *British Journal of Criminology*. Vol. 40. No. 3 (2000), pp. 376–398.
- Europol. 2002. *Organised illegal immigration into the European Union*. Retrieved August 8, 2003, from www.europol.eu.int/index.asp?page=publ_illegal_immigration

- Hatch, M. J. 1997. *Organization Theory and Theorizing: Modern, Symbolic-interpretive and Postmodern Perspectives*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- International Centre for Migration Policy Development. 1994. *The Key to Europe: A Comparative Analysis of Entry and Asylum Policies in Western Countries*. Stockholm: Immigrant and Refugee Commission, Ministry of Culture.
- McIntosh, M. 1975. *The Organisation of Crime*. London: Macmillan.
- Ministry for Foreign Affairs. 2001. *Trafficking in Women and Children in Asia and Europe*. Stockholm, Sweden: Ministry of Foreign Affairs.
- O'Connell Davidson, J. & Sanchez Taylor, J. E. 2001. *The Informal Tourist Economy in the Caribbean: Gender, Race and Age*. Swindon, UK: Economic and Social Research Council.
- Richard, A. O'Neill. 2000. *International Trafficking in Women to the United States: A Contemporary Manifestation of Slavery and Organized Crime*. Washington, DC: U.S. Department of State, Center for the Study of Intelligence.
- Salt, J. "Trafficking and Human Smuggling: A European Perspective." *International Migration*. Vol. 38. No. 3 (2000), pp. 31–56.
- Salt, J. and Stein, J. "Migration as a Business: The Case of Trafficking." *International Migration*. Vol. 35. No. 4 (1997), pp. 467–494.
- Schloenhardt, A. "The Business of Migration: Organised Crime and Illegal Migration in Australia and the Asia-Pacific region." *Adelaide Law Review*. Vol. 21. No. 1 (1999), pp. 81–114.
- Schloenhardt, A. "Trafficking in migrants: Illegal migration and organized crime in the Asia Pacific region." *International Journal of the Sociology of Law*. Vol. 9 (2001), pp. 331–378.
- U.S. Department of State. (2003). *Trafficking in Persons Report*. Washington DC.

BIODATA PENULIS

Kisno Hadi

Dosen Universitas Palangkaraya. Lahir di Kalanien, Barito Selatan pada tanggal 6 Mei 1982. Alamat email : kisnohadi@yahoo.co.id.

Irwan Noor

Dosen Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi - Universitas Brawijaya. Lahir di Balikpapan, 24 Oktober 1961. Alamat email: Irwannoor@yahoo.com.

Abdul Hamid

Dosen Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. Lahir di Pandeglang, 10 Maret 1981. Alamat email : doelha@yahoo.com. Alamat web: <http://www.abdul-hamid.com>.

Bonefasius Bao, SIP, MA

Dosen Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sains dan Teknologi Jayapura – Papua. Lahir di Mataloko, Bajawa, Flores, NTT pada tanggal 5 Juni 1974. Alamat email: baobonefasius@yahoo.co.id.

Ulil Amri, MAAPD

Peneliti pada Pusat Penelitian Sumber Daya Regional, LIPI dan Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Kendari. Lahir di Makassar, 16 April 1983. Alamat email : ulil.amri@lipi.go.id.

Titik Djumiarti, S.Sos, M.Si

Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro. Lahir di Grobogan, 25 September 1970. Alamat email : titik_artik@yahoo.co.id.

Unggul Sugiharto

Dosen Universitas Pancasakti Tegal. Lahir di Pemalang, 19 Februari 1973. Alamat email: legend_of_day@yahoo.com.

DR. Reni Windiani, MS

Dosen Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro dan Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro. Lahir di Purwokerto, 3 September 1965. Alamat email : reni_windiani@yahoo.com.

Yuwanto, Ph.D.

Dosen Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro, Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro, dan Dosen Akademi Kepolisian. Lahir di Klaten, 25 Maret 1965. Alamat email: yuwantosaja@yahoo.com. Alamat Blog : <http://staff.undip.ac.id/fisip/yuswanto>.

INFO
PROGRAM STUDI MAGISTER (S2) ILMU POLITIK
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SK DIRJEN DIKTI NO. 4217/D/T/2004

PERSYARATAN AKADEMIS

1. Lulusan S1 semua disiplin ilmu
2. Memiliki IPK minimal 2,5
3. Menyampaikan Surat Rekomendasi dari mantan pembimbing atau atasan saat ini, yang menerangkan tentang kemampuan akademis peserta didik

PERSYARATAN ADMINISTRASI

1. Membayar biaya pendaftaran Rp. 300.000,- di rekening BNI Cab. UNDIP a.n. Dra. Rina Martini, M.Si No. 0033049164
2. Mengisi formulir pendaftaran
3. Menyerahkan salinan ijazah dan transkrip akademik yang telah disahkan
4. Menyerahkan daftar riwayat hidup

JADWAL PENDAFTARAN

MIP dalam satu tahun membuka 2 (dua) kali pendaftaran :

Periode I

Tanggal Pendaftaran : 18 November 2010 s/d 13 Februari 2011
Tes Seleksi : 16 Februari 2011

Periode II

Tanggal Pendaftaran : 3 Mei 2011 s/d 6 Agustus 2011
Tes Seleksi : 9 Agustus 2011

BEBAN STUDI

Beban studi pada Pendidikan Magister Ilmu Politik (MIP) UNDIP minimal 39 SKS, termasuk Tesis. Beban tersebut dapat ditempuh dalam waktu 4 semester.

BIAYA PENDIDIKAN

Jumlah total biaya pendidikan Program Magister Ilmu Politik adalah :

Kelas Reguler :

SBP Program Studi dibayarkan hanya sekali pada waktu awal kuliah yaitu sebesar Rp. 2.500.000,- dan Biaya SPP sebesar Rp. 5.000.000,- dibayarkan tiap semester.

Kelas Executive:

SBP Program Studi dibayarkan hanya sekali pada waktu awal kuliah yaitu sebesar Rp. 6.000.000,- dan Biaya SPP sebesar Rp. 5.000.000,- dibayarkan tiap semester.

DAFTAR TENAGA PENGAJAR

Prof. Drs. Y. Warella, Ph.D Prof. Dr. Gunawan Setiardi Prof. Sudharto PH, MES, Ph.D Prof. Dr. Mujahirin Tohir, MA Prof. Dr. Purbayu, MA Dr. Purwo Santoso, MA Dr. Pratikno M.Soc.Sc Dr. Ari Pradanawati, MS Dr. Turnomo Rahardjo, MA Dr. Kushandajani, MA Yuwanto, Ph.D. Dr. Reni Windiani, MS Drs. Hamid Widodo, Mpd Drs. Warsito, SU Drs. Purwoko, MS Drs. Tri Cahyo Utomo, MA Drs. Edi Santoso, SU	Drs. Suwanto Adhi, SU Drs. Priyatno Harsasto, MA Drs. Ahmad Taufiq, M.Si Drs. M. Adnan, MA Dra. Fitriyah, MA Drs. Teguh Yuwono, M.Pol.Admin Dra. Rina Martini, M.Si Dra. Sulistyowati, M.Si Dra. Puji Astuti, M.Si Budi Setiyono, S. Sos, M.Pol. Admin Nunik Herowati, S.Sos, M.Si Nur Hidayat Sardini, S.Sos, M.Si
---	--

PEDOMAN PENULISAN ARTIKEL

Naskah Artikel

Panjang artikel berkisar 15-20 halaman kuarto dengan spasi ganda (2 spasi) yang ditulis menggunakan program Microsoft Word (MS Word) atau Word Perfect, berjenis huruf Times New Roman 12 point. Artikel dikirim dalam bentuk 3 buah salinan naskah (*hard copy*) dan 1 buah CD atau disket (*soft copy*). Jika materi dapat dijelaskan dalam uraian kalimat secara naratif, tabel atau grafik sebaiknya tidak digunakan.

Sistematika Penulisan

1. Artikel Hasil Penelitian

(1) *Judul*, ditulis dengan huruf kapital yang ditebalkan (*bold*) rata sebelah kiri. Subjudul ditulis dengan huruf besar-kecil ditebalkan-miring (*bold-italic*) (2) *Nama Penulis* tanpa gelar akademis. Lembaga asal penulis (jika ada) ditulis sebagai catatan kaki di halaman pertama (3) *Abstract*, abstrak berbahasa Indonesia untuk artikel berbahasa Inggris atau abstrak berbahasa Inggris untuk artikel berbahasa Indonesia (masing-masing terdiri atas 100-150 kata) disertai kata-kata kunci (*key words*) sebanyak 3-5 kata (4) *Pendahuluan*, berisi paparan permasalahan penelitian, tujuan penelitian, rangkuman kajian teoritik yang terkait dengan masalah yang diteliti. Penyajian pendahuluan bersifat naratif (5) *Metoda Penelitian*, memaparkan rancangan desain penelitian, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data dan pengembangan instrumen, teknik analisis data. Paparan metoda penelitian bersifat naratif (6) *Hasil Penelitian* (7) *Pembahasan* (8) *Penutup*, berisi simpulan dan saran, dan (9) *Daftar Rujukan*.

2. Artikel Konseptual dan Artikel Analisis (Bukan Penelitian)

(1) *Judul* (2) *Nama Penulis* dan *Lembaga Asal* (3) *Abstract* dan *Kata Kunci* (4) *Pendahuluan* (5) *Pembahasan* (6) *Penutup*, dan (7) *Daftar Rujukan*. Ketentuan pada poin (1), (2), (3), dan (7) sama dengan ketentuan penulisan artikel penelitian.

3. Gaya Penulisan Rujukan

Daftar Rujukan disusun secara alfabetis dengan mengacu pada contoh berikut ini.

a. Buku

Almond, Gabriel A. dan Verba, Sidney. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

Berry, John et al. *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, DC: The Brookings Institute, 1993.

Cook, Karen S. (ed.). *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation, 2001.

Putnam, Robert D. dan Goss, Kristin A. "Introduction." Putnam, Robert D. (ed.).

Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society. New York: Oxford University Press, 2002.

b. Artikel Jurnal Ilmiah

Fukuyama, Francis. "Confucianism and Democracy." *Journal of Democracy*. Vol. 6. No. 2 (1995), hlm. 20-33.

Wijaya, Hesti R. "Peran Perempuan dan Perdagangan Dunia." *Prisma*. Vol. 6. No. 24 (1995), hlm. 43-59.

c. Tesis, Paper

Jaechun Kim, "Covert Action and Democratic Peace: Why Democracies Fight Secret Wars," Dissertation, Yale University, 2000.

Donohue, George A. et al. "Knowledge Graps and Smoking Behavior." *Paper*.
Disajikan pada Pertemuan Rutin Asosiasi Penelitian Pendapat Umum Amerika.
Lancaster, 3 Juni 1990.

d. Lain-lain

Departemen Pendidikan Nasional. *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Jakarta: Armas Duta Jaya, 1990.
Shackelford, W. "The Six Stages of Cultural Competence."
http://www.diversityhotwire.com/learning/cultural_insights.html (Diakses pada tanggal 21 Desember 2009).