



**BRIN**  
BADAN RISET  
DAN INOVASI NASIONAL



# MENCARI INDONESIA



*Demografi-Politik Pasca-Soeharto*

Riwanto Tirtosudarmo

Buku ini tidak di...

# MENCARI INDONESIA 1

Demografi-Politik Pasca-Soeharto



Buku ini tidak diperjualbelikan.

Dilarang memproduksi atau memperbanyak sebagian atau seluruh buku ini dalam bentuk atau cara apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.

© Hak cipta dilindung oleh Undang-Undang Nomor 28 tahun 2014

*All Right Reserved*

Buku ini tidak diperjualbelikan.

# MENCARI INDONESIA

1



*Demografi-Politik Pasca-Soeharto*

Riwanto Tirtosudarmo

Penerbit BRIN

Buku ini tidak diperjualbelikan.

© 2021 Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN)  
Pusat Riset Masyarakat dan Budaya

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Mencari Indonesia 1: Demografi-Politik Pasca-Soeharto/Riwanto Tirtosudarmo–Jakarta:  
Penerbit BRIN, 2021.

xxii hlm. + 345 hlm.; 14,8 × 21 cm

ISBN: 978-979-799-996-4 (cetak)

978-979-799-997-1 (*e-book*)

978-623-99348-9-7 (no.jil.lengkap cetak)

978-623-7425-32-8 (cetak)

978-623-7425-34-2 (no.jil.lengkap *e-book*)

978-623-7425-35-9 (*e-book*)

- |                   |                  |
|-------------------|------------------|
| 1. Efek Demografi | 2. Politik       |
| 3. Pasca-Soeharto | 4. Era Reformasi |

304.666

*Copy editor* : Wahyunarso  
*Proofreader* : Jane Kartika Propiona & Martinus Helmiawan  
Penata isi : Rahma Hilma Taslima  
Desainer sampul : D.E.I.R. Mahelingga

Cetakan pertama : 2007  
Cetakan Edisi Revisi : Desember 2021



Diterbitkan oleh:  
Penerbit BRIN  
Direktorat Repositori, Multimedia, dan Penerbitan Ilmiah  
Gedung BJ Habibie, Jln. M.H. Thamrin No.8,  
Kb. Sirih, Kec. Menteng, Kota Jakarta Pusat,  
Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10340  
Whatsapp: 0811-8612-369  
*E-mail*: penerbit@brin.go.id  
*Website*: penerbit.brin.go.id  
 PenerbitBRIN  
 Penerbit\_BRIN  
 penerbit\_brin

Buku ini merupakan karya buku yang terpilih dalam Program Akuisisi Pengetahuan Lokal Tahun 2021 Balai Media dan Reproduksi (LIPI Press), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.



Karya ini dilisensikan di bawah Lisensi Internasional Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0.

Buku ini tidak diperjualbelikan.



# Daftar Isi

Pengantar Penerbit .....	ix
Kata Pengantar .....	xiii
Ucapan Terima Kasih .....	xix
Prolog Kesaksian pada Sebuah Pergantian Masa .....	1
Bab 1 Mencari Indonesia: Dimensi Sosial-Budaya dan Politik Migrasi .....	13
Demografi dan Rekayasa Sosial.....	15
Ekspresi Budaya dan Politik Identitas .....	19
Keragaman Budaya dan Otonomi Daerah .....	26
Bab 2 Rekayasa Demografi dan Integrasi Nasional.....	29
Demografi dan Politik: Warisan Kolonial.....	31
Pemikiran Demografi-Politik Elite Nasional .....	35
Rekayasa Demografi dan Strategi Militer .....	41
Dari Transmigrasi ke Migrasi Spontan .....	44
Mobilitas Etnik dan Dampak Politikny.....	49
Menuju Otonomi Politik Daerah .....	55
Bab 3 Demografi dan Konflik: Gagalnya Proyek Pembangunan Bangsa?.....	57
Migrasi dan Rekayasa Demografi.....	59
Pembangunan Ekonomi dan Integrasi Nasional.....	63
Etnisitas dan Politik Migrasi .....	66
Belajar dari Masa Lalu, Menatap ke Depan.....	70
Bab 4 Kalimantan Barat sebagai Daerah Perbatasan .....	73
Migrasi dan Perubahan Sosio-Demografis.....	76

Buku ini tidak diperjualbelikan.

	Jagoi Babang dan Entikong .....	82
	Perubahan Politik dan Implikasinya.....	85
	<i>Perceived Threat</i> dan <i>Perceived Advantage</i> .....	93
	Penutup.....	96
Bab 5	Nunukan-Kalimantan Timur sebagai Wilayah Transit .....	97
	Konteks Sosio-Demografis Kalimantan Timur.....	99
	Migrasi Orang Bugis ke Kalimantan Timur .....	103
	Sabah: “Negara” Buruh Migran .....	112
	Nunukan: Dinamika Sebuah Transito TKI .....	115
	Penutup .....	123
Bab 6	Etnopolitik Pemekaran Wilayah: Riau dan Sulawesi Tengah .....	127
	Demografi-Politik Etnisitas .....	128
	Kelemahan Data Etnisitas dari Sensus dan Survei .....	134
	Etnodemografi Sulawesi Tengah dan Riau .....	138
	Etnisitas dan Proses Politik Lokal.....	145
	Penutup.....	148
Bab 7	Masyarakat Adat, LSM, dan Perebutan SDA di Kalimantan Tengah .....	151
	Etnoadministratif Teritori .....	155
	Orang Dayak dan SDA .....	162
	Masyarakat Adat dan LSM: Fragmentasi Artikulasi Kepentingan Masyarakat .....	168
	Penutup.....	175
Bab 8	Kelas Menengah dan Kontrol Sosial di Sulawesi Utara.....	177
	Sekilas Sejarah Sosial Sulawesi Utara.....	180
	Desentralisasi dan Dinamika Politik Lokal.....	186
	Tiga Tipe Akademisi dan Kontrol Sosial .....	193
	Penutup .....	198
Bab 9	Dimensi Politik Migrasi Internasional: Indonesia dan Negara Tetangganya.....	201
	SSF VS IPEF .....	202
	Indonesia: Raksasa Tidur di Asia Tenggara.....	205
	Politik dan Kebijakan Ketenagakerjaan .....	212
	Ketidakstabilan Politik dan Migrasi Internasional .....	216
Bab 10	Buruh Migran Perempuan dan Perebutan Ruang Publik.....	221
	Migrasi Lintas Batas di Asia Tenggara dan Sekitarnya .....	223

	Migrasi dalam Agenda Politik Negara .....	228
	Pola dan Karakteristik TKI .....	232
	Kebijakan Pengiriman TKI .....	234
	Memperebutkan Ruang Publik.....	244
Bab 11	Dari Human Capital ke Human Development.....	255
	Theodore Schutz, Garry Becker, dan Mahbub ul Haq.....	258
	Ilmu-Ilmu Sosial, Studi Pembangunan, dan Kependudukan.....	263
	Perspektif SDM dalam Era Pembangunan-Soeharto- Orde Baru .....	268
	SDM dalam Era Reformasi.....	277
Bab 12	Perkembangan Ilmu-Ilmu Sosial: Sebuah Catatan Perjalanan.....	283
	Ilmuwan-Sosial Indonesia dan Keterbatasannya.....	290
	Yogyakarta sebagai Pusat Pengembangan Ilmu-Ilmu Sosial .....	295
	Semarang, Solo, dan Purwokerto: Satelit-Satelit Yogyakarta.....	299
	Salatiga: Sebuah Alternatif Pengembangan Ilmu Sosial .....	304
	Pasca-1990: Dari Ilmu-Ilmu Sosial ke Kajian Budaya .....	307
	Catatan Akhir.....	311
Epilog:	Riwanto Mencari Indonesia .....	315
	Daftar Pustaka.....	319
	Sumber Tulisan.....	341
	Indeks .....	343
	Biografi Penulis .....	347





# Pengantar Penerbit

Lima belas tahun hampir berlalu sejak buku *Mencari Indonesia 1: Demografi-Politik Pasca-Soeharto* pertama kali diterbitkan tahun 2007. Kala itu, proses penerbitannya dilakukan lewat kerja sama di antara LIPI Press (saat ini menjadi Penerbit BRIN) dan Yayasan Obor. Tiga tahun berselang, *Mencari Indonesia 2: Batas-Batas Rekayasa Sosial* terbit. Yang terbaru ialah *Mencari Indonesia 3: Esai-esai Masa Pandemi*, terbit 2021 oleh penerbit Vidya Mandiri dan Kampung Limasan Tonjong.

Perjalanan penerbitan seri ini yang cukup panjang dan berliku agaknya dapat mencerminkan judulnya, *Mencari Indonesia*. Ya, perjalanan mencari Indonesia bukanlah sesuatu yang instan; tidak serta-merta selesai ketika negara ini memproklamasikan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945. Mencari Indonesia adalah sebuah proses yang akan terus terjadi selama bangsa ini terus ada dan eksis di dunia. Oleh karena itu, kami dari Penerbit BRIN (sebelumnya LIPI Press percaya bahwa urgensi yang diusung seri buku ini sama sekali tidak berkurang sedikit pun sejak pertama kali diterbitkan. Bahkan, semakin relevan di era modernitas sekarang ini.

Itulah alasan seri buku *Mencari Indonesia* milik Pak Riwanto kami terbitkan ulang, dimulai dari buku pertama ini. Animo pembaca yang begitu besar juga semakin membuat kami yakin bahwa buku-buku beliau memang sangat layak untuk diterbitkan ulang. Ditambah lagi,

Buku ini tidak diperjualbelikan.

keberadaannya juga sudah mulai sulit ditemukan di berbagai toko buku.

Buku *Mencari Indonesia 1: Demografi Politik Pasca-Soeharto* sangat baik menjadi pengawal dari keseluruhan seri ini. Pada buku ini, proses mencari Indonesia terlihat sangat dekat dengan topik mengenai migrasi. Dalam kehidupan sehari-hari, kita mungkin sering mendengar rekan atau kolega yang sedang kehilangan sesuatu, lalu berujar “Saya sedang berusaha mencarinya *kesana-kemari*, tetapi belum ketemu.” Begitupun usaha dalam mencari Indonesia, tampaknya perlu membuat orang untuk berpindah *kesana-kemari* (baca: migrasi), dari satu tempat ke tempat lain. Entah untuk mencari kehidupan yang lebih baik atau karena situasi di daerah asal yang memaksa mereka untuk pergi meninggalkannya.

Selain demografi sebagai bidang ilmu yang dikuasai sang penulis, isu mengenai pendelegasian kewenangan pusat-daerah juga menjadi salah satu topik yang cukup banyak dibahas di dalam buku pertama ini. Hal itu tak lepas dari fakta bahwa era 2000-an awal, masih hangat dengan berakhirnya Orde Baru yang ditandai adanya proses desentralisasi menjadi salah satu fokus utama pemerintah pada saat itu.

*Mencari Indonesia 1* ini merupakan literatur yang sangat penting bagi para pembaca yang ingin menyelami dunia politik demografi Indonesia. Informasi di dalam buku ini dapat menjadi acuan awal untuk penelitian lanjut yang lebih kontekstual, misalnya untuk mengetahui mengapa demografi politik sebagai alat kekuasaan cenderung bertahan. Oleh karena itu, sesudah membaca buku ini, kami rasa sangat perlu bagi pembaca untuk juga menelusuri buku *Mencari Indonesia 2* dan *3*, atau bahkan buku dengan topik politik demografi yang lainnya.

Agar semakin kukuh sebagai buku yang dapat dijadikan acuan, kami telah melakukan beberapa penyempurnaan pada edisi revisi ini. Yang paling signifikan ialah telah ditambahkan tulisan dari Mohamad Sobary untuk menjadi epilog. Hal ini kami rasa perlu untuk dilakukan agar pembaca dapat melihat sebuah konklusi yang lebih nyata

setelah membaca keseluruhan buku ini. Kami juga telah melakukan penyempurnaan editorial lainnya, termasuk dan tidak terbatas pada: salah ketik, tata letak, catatan kaki, dan kualitas gambar atau foto.

Akhirnya, seri buku hasil karya Riwanto ini menunjukkan seperti apa proses mencari Indonesia itu. Ia menjadi sebuah inspirasi bagi kita semua orang Indonesia; yang dalam menjalani kehidupan sehari-harinya yang secara sadar ataupun tidak, selalu mencari Indonesia. Oleh karena itu, kami berharap para pembaca pun juga akan terus bersama kami, membaca seri ini hingga usai, sampai pada akhirnya kita dapat menemukan “Indonesia” itu.

Selamat membaca!

Jakarta, November 2021

Tim Editor Penerbit BRIN





# Kata Pengantar

Tiada ilmu yang lebih mendasar dan lebih menentukan hari depan suatu bangsa daripada ilmu kependudukan atau demografi. Jumlah, struktur, kualitas serta persebaran penduduk suatu bangsa erat berhubungan dengan masalah serta kebijakan politik, ekonomi, sosial-budaya, sains-teknologi, lingkungan hidup serta pertahanan dan keamanan setiap bangsa.

Perkembangan Republik Indonesia yang berdiri sejak tahun 1945 amat ditentukan oleh sejarah kebijakan kependudukan sejak zaman Kolonial Belanda tahun 1920-an, ketika Kerajaan Belanda menentukan kebijakan kolonialnya atas dasar penguasaan pengaruh atas sejumlah kerajaan dan kesultanan di seluruh pelosok Hindia Belanda, dari Sumatra, Jawa, hingga ke pelosok Nusantara bagian Timur. Keterkaitan politik kolonial dengan politik dagang menentukan pola kekuasaan dan kendali atas sejumlah penduduk dari Pulau Jawa menjadi bagian dari pengerahan tenaga kerja di berbagai perkebunan dan perusahaan dagang Hindia Belanda.

Pada tahun 1920-an sampai dengan 1940-an, ketika Perang Dunia II (1939–1945) berkecamuk di Eropa dan Asia-Pasifik, politik kependudukan pemerintah Kolonial Belanda dipaksa berubah sejalan dengan menurunnya kekuatan daya tawar dagang Belanda dibandingkan negara-negara yang melawan Sekutu, baik di Eropa maupun di Asia-Pasifik.

Akan tetapi, pola dasar kependudukan Indonesia tidak banyak berubah. Sebagian besar (70–75%) penduduk Indonesia bermukim di Pulau Jawa yang hanya 7% dari luas daratan seluruh Tanah Air. Selebihnya tersebar di pulau-pulau lain. Bahkan, seluruh Indonesia bagian Timur hanya terdiri atas 13,5% jumlah penduduk Indonesia. Ditinjau dari persebaran jumlah penduduk dibandingkan dengan ketersediaan sumber daya alam, termasuk sumber produksi pangan, ketimpangan itu semakin mencolok. Empat provinsi terkaya dari segi sumber daya alam dan mineral (Aceh, Riau, Kalimantan Timur, dan Papua) hanya menyumbang 14 juta dari total jumlah penduduk Indonesia.

Daerah produksi pangan di Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur berangsur-angsur terpengaruh oleh daya dukung alam yang kurang menunjang produksi beras. Tekanan jumlah penduduk di Pulau Jawa sendiri menjadi penyebab utama menurunnya produktivitas pangan di Pulau Jawa, semakin tercemar oleh kepadatan kemiskinan. Politik, ekonomi, dan demografi menyatu dalam masalah ketersediaan pangan, terutama beras.

Buah karya berjudul *Mencari Indonesia* adalah ikhtiar besar untuk memetakan gambaran umum tentang demografi Indonesia dari dahulu sampai sekarang, dengan mengambil penekanan masalah setelah Mei 1998, saat era reformasi dimulai pasca-berhentinya Presiden Soeharto memimpin negara. Sejak lama, Dr. Riwanto Tirtosudarmo mengamati perkembangan politik demografi di Indonesia melalui pendekatannya yang komprehensif-integral, dengan berlandaskan ilmu kependudukan yang sudah lama ditekuninya, dengan mempertimbangkan kaitannya dengan sosial-politik dan sosial-ekonomi.

Di samping pola dasar kependudukan Indonesia yang sudah sekian lama mewarnai perkembangan bangsa (pada tahun 1932 penduduk Hindia Belanda sekitar 67 juta; Republik Indonesia pada tahun 1962 sekitar 85 juta; hingga Indonesia pada tahun 2006 sekitar 220 juta), Dr. Riwanto Tirtosudarmo mengamatinnya dari pola interaksi antarpulau dan antarsuku bangsa yang telah lama berjalan

sejak zaman kolonial. Sejak pola perusahaan dagang Belanda, Inggris, Perancis, Jerman, Amerika Serikat, dan Portugal memengaruhi sebagian kegiatan industri menengah, pertanian, dan manufaktur, masa depan Indonesia merdeka diwarnai oleh makin kuatnya kehadiran perusahaan-perusahaan multinasional pasca-1967 ketika Undang-Undang Penamaan Modal mulai berlaku.

*Mencari Indonesia* berupaya untuk menjelaskan kesepadanan kegiatan ekonomi masa kolonial dengan masa pascakolonial dalam hal perkembangan investasi di berbagai sektor industri dan perdagangan, terutama antarkota besar di wilayah Indonesia “bagian dalam” di sekeliling Laut Jawa. Akan tetapi, sebagai pengamat demografi yang piawai, Dr. Riwanto Tirtosudarmo juga dengan jeli memantau pola-pola perpindahan dan perputaran penduduk antarpulau dan antarkota di seluruh Indonesia atas dasar interaksi antarbudaya dan keterampilan khusus yang dimiliki tiap-tiap anggota suku bangsa itu.

Oleh karena itu, setelah pemetaan umum dalam Bab 1 yang menggambarkan “Dimensi Sosial-Budaya dan Politik Migrasi”, Dr. Riwanto Tirtosudarmo menggambarkan masalah-masalah yang berkaitan dengan pembangunan bangsa (*nation building*) dan segi-segi interaksi antardaerah dan antarsuku, misalnya Riau dan Sulawesi Tengah; Kalimantan Barat sebagai Daerah Perbatasan; Kelas Menengah dan Kontrol Sosial di Sulawesi Utara. Dari segi tekanan penduduk Indonesia terhadap migrasi ke negara tetangga, Dr. Riwanto menggambarkan latar sejarah migrasi buruh dan tenaga kerja ke Malaysia, Brunei Darussalam, dan Singapura sebagai masalah perpindahan penduduk akibat tekanan kemiskinan di Pulau Jawa.

*Mencari Indonesia* memberi gambaran yang amat gamblang bahwa sejumlah besar masalah yang ditangani oleh semua pemerintahan pasca-Orde Baru tahun 1998 akan selalu dapat dikembalikan pada kebijakan demografi Indonesia. Sebutlah tiga masalah besar yang menjadi taruhan semua pemerintahan pasca-Soeharto: pendidikan, kesehatan, dan kesempatan kerja. Jumlah, jenis, dan kualitas pendidikan Indonesia amat ditentukan oleh struktur, kualitas, dan persebaran

manusia Indonesia, termasuk persebaran jumlah dan mutu sekolah menengah dan sekolah tinggi, negeri maupun swasta. Bagaimana pola persebaran kesempatan pendidikan itu semakin menyatukan rasa keindonesiaan? Adakah sengketa suku dan agama yang terjadi selang delapan tahun terakhir bermuara pada persaingan meraih ilmu dan keterampilan yang dihasilkan oleh sekolah-sekolah tertentu?

Adakah sengketa antardaerah dan antarsuku bermuara pada semakin besarnya jumlah penduduk dan semakin sering berinteraksinya berbagai adat dan tradisi kedaerahan yang memengaruhi keinginan mendapat layanan kesehatan yang memadai bagi suku, golongan, atau marganya? Kesehatan sebagai kebutuhan dasar manusia amat dipengaruhi oleh politik demografi yang harus semakin jeli; kelangkaan adalah sumber konflik dan kelangkaan itu dipengaruhi oleh laju pertumbuhan jumlah penduduk suku dan kedaerahan tertentu.

Di bidang kesempatan kerja, persoalan mendasarnya ialah bahwa dari sekitar 110 juta angkatan kerja Indonesia, setiap tahunnya bertambah 1,5 juta orang. Namun, perekonomian Indonesia pascakrisis 1997–1998 hanya dapat menyerap 400.000 tenaga kerja di sektor manufaktur. Tanpa kita sadari, jumlah dan disiplin kerja buruh di Cina dan Vietnam menjadi penyebab pokok investor asing lebih suka menanam modal di kedua negara itu daripada di Indonesia yang penuh gejolak sosial-ekonomi akibat besarnya tekanan penduduk miskin.

Dr. Riwanto Tirtosudarmo menjadi penyumbang pemikiran yang amat berjasa untuk para pemimpin dan calon pemimpin Indonesia pada dua dasawarsa mendatang. *Mencari Indonesia* memberi landasan kuat bagi para penyusun kebijakan politik ekonomi di masa mendatang, yang mau tak mau harus tetap memadukan proses *pembangunan bangsa* dengan proses *pembangunan negara*.

Pada tataran pembangunan bangsa, proses mencari Indonesia yang semakin kuat dan kukuh dapat dilaksanakan melalui proses perkembangan pluralisme dan toleransi antarsuku, antaragama, dan antardaerah. Ini adalah tugas para pemimpin masyarakat madani

yang harus “mengisi ulang” rasa keindonesiaan dari waktu ke waktu, melalui kegiatan yang semakin memperkaya kebhinekaan dalam persatuan Indonesia.

Pada tataran pembangunan negara, institusi kenegaraan seperti pemerintahan, dewan perwakilan, kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan ketentaraan, harus semakin mampu menjalankan fungsi redistribusi harta dan kekayaan nasional serta fungsi layanan publik yang namanya pertahanan dan keamanan.

*Mencari Indonesia* adalah karya dasar bagi semua yang terlibat dalam proses pembangunan bangsa maupun pembangunan negara, bahwa “mengisi ulang” rasa keindonesiaan itu hanya dapat dilaksanakan oleh pemimpin dari suku, ras, lingkungan adat, agama, dan daerah manapun di Indonesia yang lebih memperhatikan kebhinekaan Indonesia yang pada akhirnya bersumber pada jumlah, kualitas, dan kecerdasan setiap suku, agama, adat, dan daerah yang berkembang pada tahun-tahun mendatang. Di balik semboyan-semboyan tentang Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sejumlah besar penyelarasan terus-menerus antarpenduduk warga yang berbeda asal suku, ras, adat, agama, dan kedaerahan yang harus dilakukan oleh setiap pemimpin golongan itu.

Dr. Riwanto Tirtosudarmo telah memberikan dan menawarkan konsep dasarnya. Terpulang pada kita, terutama para calon pemimpin bangsa tahun 2010–2020 mendatang, bagaimana kita semua memanfaatkan konsep dasar tadi ditelaah ulang untuk kemudian dilaksanakan sebagai panduan kebijakan operasional yang menentukan hari depan Indonesia. Karena pada akhirnya, keindonesiaan yang kita cari agar menjadi bangsa yang lebih mantap dan lebih adil-sejahtera, amat bergantung pada kearifan kita memanfaatkan buah pikiran Dr. Riwanto Tirtosudarmo dalam buku *Mencari Indonesia* ini.

Jakarta, 5 Februari 2007  
Guru Besar Universitas Indonesia  
Juwono Sudarsono

Buku ini tidak diperjualbelikan.





## UCAPAN TERIMA KASIH

Seperti biasanya, saya sendiri yang sepenuhnya bertanggung jawab terhadap tulisan-tulisan saya yang termuat dalam buku ini. Meskipun demikian, tulisan-tulisan ini tak mungkin lahir tanpa uluran tangan dari banyak pihak. Sebagai penulis, saya ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah memberikan uluran tangan tersebut.

Pertama, kepada atasan maupun mantan atasan dan peneliti senior di LIPI: Almarhum Suharso, Almarhum E.K.M. Masinambouw, Mochtar Buchori, Julfita Rahardjo, Ardjuno Brodjonegoro, Thee Kian Wie, A.B. Lapian, Taufik Abdullah, Hilman Adil, Dewi Fortuna Anwar, dan Muhamad Hisyam, yang dalam kapasitasnya masing-masing telah memberikan dukungan terhadap berbagai kegiatan saya sebagai peneliti di lingkungan LIPI. Kedua, saya ingin mengucapkan terima kasih kepada Paul Meyer, Gavin Jones, Terry Hull, Lorraine Corner, dan Peter McDonald dari Australian National University; Piet Handoyo dari Yayasan Aminef-Fulbright; Dennis Hogan, David Ketzer, Sydney Goldstein, dan Calvin Goldscheider dari Brown University; Almarhum Myron Weiner dan Sharon S. Russell dari Center for International Studies, MIT; Henk Wesseling, Wouter Hugenholtz, dan Jos Hooghuis di Netherlands Institute of Advanced Studies, Wassenaar; Koji Miyazaki dari Research Institute of Language and Culture in Asia and Africa, Tokyo; Noboru Ishikawa dan Kenichi Abe

Buku ini tidak diperjualbelikan.

di Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University; Etsuko Kawasaki dan Yumiko Himemoto dari The Toyota Foundation; Stephen Castles dan Frances Stewart dari Oxford University. Tanpa dukungan dan kemurahan hati mereka, berbagai kesempatan tidak mungkin hinggap pada saya untuk memperluas cakrawala pengetahuan.

Ketiga, saya berterima kasih kepada teman-teman saya di LIPI karena tulisan-tulisan yang tersaji dalam buku ini merupakan hasil dari pergaulan saya sehari-hari yang hangat dengan mereka: Herman Hidayat, John Haba, Suwarsono, Robert Siburian, Thung Julan, Nini Kleden, Henny Warsilah, Mohamad Sobary, Laila Nagib, Yekti Maunati, Syarif Hidayat, Abdurahman Patji, Antariksa, Dedi Adhuri, Ary Wahyono, Suko Bandiyono, Aswatini, Mochtar Pabottingi, Ikrar Nusa Bhakti, Fajar Ibnu Thufail, Fadri Alihar, Makmuri Soekarno, Rusdi Muchtar, Anas Saidi, Dede Wardiat, Muridan Wijoyo, Endang Turmudy, Herry Yogaswara, dan banyak lagi yang lain yang tidak mungkin saya sebut satu per satu karena terlalu panjang. Keempat, kepada Djoko Kristijanto, Limensi, Ana Windarsih, Sarijin, Bambang Purnomo, Puji Hartana, Angsori, Irul, dan Rahmah, yang selalu dengan baik membantu memenuhi kebutuhan-kebutuhan teknis saya, saya sampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya. Kelima, kepada Profesor Juwono Sudarsono, yang di tengah kesibukannya sebagai Menteri Pertahanan RI, bersedia menulis kata pengantar untuk buku ini; Obing Katubi yang telah mengoreksi bahasa; Ibu Kartini Noerdin dan Penerbit Obor serta Bapak Ir. Augusto Wardjono Martosoedirdjo dari LIPI Press, yang telah menjadikan naskah ini menjadi buku, saya ucapkan beribu terima kasih; tidak lupa kepada para narasumber di berbagai tempat penelitian saya, petugas perpustakaan di berbagai lembaga yang pernah saya kunjungi, saya ucapkan terima kasih dan penghargaan atas perhatian dan bantuan yang telah diberikan.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Buku ini ingin saya dedikasikan kepada kedua orang tua, almarhum dan almarhumah, Bapak dan Ibu Tirtosudarmo, yang telah membesarkan dan mendidik saya. Kepada istri saya, Indira Saraswati, dan kedua anak saya, Anggariti Tirtosudarmo dan Larassanti Tirtosudarmo, saya ucapkan terima kasih atas semua dukungan, pengertian, dan kebersamaannya dalam menjalani hari-hari yang menyenangkan maupun yang kurang menyenangkan di Canberra, Jakarta, Providence, Wassenar, Oxford, dan Tokyo. Semoga buku ini ada manfaatnya bagi mereka.

Jakarta, 30 Januari 2007

Buku ini tidak diperjualbelikan.



A world map in a light gray tone serves as the background. A magnifying glass is positioned over the Indonesian archipelago, with a circular inset showing a close-up of the Indonesian flag's colors: a black upper half and a white lower half.

# Prolog Kesaksian pada Sebuah Pergantian Masa

Judul buku ini, *Mencari Indonesia 1: Demografi-Politik Pasca-Soeharto*, didapat melalui inspirasi dari kata-kata seorang pengungsi korban kerusuhan massal di Dili, Timor Timur, pascajak pendapat tahun 1999. Kegagalan perasaan pengungsi yang bernama Lilik Lukiati dan terungkap dalam keluhannya “untuk mencari Indonesia”, bagi saya merupakan cerminan keprihatinan kita bersama tentang keadaan negeri ini yang sedang berada di sebuah persimpangan jalan, di sebuah pergantian masa menjelang memasuki milenium baru. Setelah lebih dari 60 tahun kita menyatakan diri sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat, ternyata “Indonesia” masih kita cari. Buku ini mungkin adalah juga cerminan dari pencarian saya untuk menemukan “Indonesia” itu.

Pada awal November 1996, tidak lama setelah buku kumpulan tulisan saya yang berjudul *Demografi-Politik Pembangunan: Dari Riau sampai Timor Timur* terbit, saya berangkat ke Amerika Serikat sebagai penerima hibah Fulbright untuk penelitian selama enam bulan. Saya memilih Universitas Brown di Providence, Rhode Island untuk melakukan riset saya tentang Demografi-Politik. Di Universitas Brown, saya bekerja di *Population Studies and Training Center* yang bernaung di Departemen Sosiologi. Selama berada di Brown, saya melakukan banyak studi kepustakaan, terutama tentang migrasi dan etnisitas. Di salah satu kampus *Ivy League* inilah saya mulai menyadari

Buku ini tidak diperjualbelikan.

bahwa selama ini etnisitas tidak banyak diperhatikan ketika kita membicarakan tentang migrasi di Indonesia. Kita beranggapan bahwa penduduk yang melakukan migrasi atau perpindahan tidak memiliki wajah etnis, semua kita sama ratakan sebagai penduduk Indonesia. Padahal, kita semestinya mengetahui bahwa yang pindah adalah orang Jawa, orang Aceh, orang Minang, orang Madura, dan seterusnya. Indonesia adalah sebuah negeri yang penduduknya berasal dari bermacam-macam etnik. Meskipun tidak sedikit di antara penduduk yang berlatar belakang etnik berbeda melakukan perkawinan, bagian terbesar dari mereka masih memilih pasangan dari etnik yang sama. Kita seakan-akan disentakkan dari ketidakpedulian terhadap persoalan etnisitas ini ketika pada bulan Desember 1996, konflik komunal meletus di Kecamatan Sanggoleo, Kabupaten Sambas, Kalimantan Barat: antara orang Dayak dan orang Madura.<sup>1</sup> Konflik komunal bemuansa etnis yang terjadi sebelum lengsernya Soeharto (21 Mei 1998) ternyata berlanjut dengan konflik lain di Mempawah, juga di Kabupaten Sambas, kali ini antara orang Madura dan orang Melayu. Orang Madura yang sebagian merupakan penduduk pendatang dari Jawa Timur dengan cepat dianggap sebagai sumber konflik dan harus diusir dari Kalimantan. Yang menarik, tidak lama kemudian, kita saksikan Kabupaten Sambas dibagi menjadi dua: Kabupaten Sambas ‘pantai’ yang dihuni mayoritas orang Melayu dan Kabupaten Bengkayang (Sambas ‘gunung’) yang mayoritas penduduknya merasa sebagai orang Dayak.

Kejadian di Sanggoleo adalah sebuah peristiwa sosial yang menarik karena migrasi tidak dapat lagi dilepaskan dari persoalan etnisitas. Identitas etnik ternyata melekat pada setiap penduduk di Indonesia tanpa kecuali. Migrasi penduduk yang berlangsung sebelum terjadinya konflik komunal di Sanggoleo yang dalam hampir semua laporan studi migrasi di Indonesia “tidak memiliki wajah etnis”, sejak saat itu seperti menjadi tertuduh. Lengsernya Soeharto dari panggung

---

<sup>1</sup> Ketika konflik komunal ini pecah, saya sedang berada di Universitas Brown, Providence, Rhode Island, Amerika Serikat.

kekuasaan, seperti membuka kotak Pandora yang selama ini dianggap tertutup rapat. Sebuah pemahaman yang tidak tepat karena terlalu menyederhanakan persoalan. Peristiwa Sanggoleo adalah sebuah mata rantai dari konflik-konflik yang berlangsung sebelumnya di berbagai tempat di Indonesia antara penduduk setempat dan pendatang. Dalam bab penutup buku *Demografi-Politik Pembangunan: Dari Riau sampai Timor Timur*, yang diterbitkan pada tahun 1996, penulis telah menunjukkan meningkatnya ketegangan dan konflik, terutama di kota-kota besar di Indonesia bagian timur. Salah satu hasil studi yang dilakukan oleh penulis di Universitas Brown dan diterbitkan di majalah *Soujourn* (ISEAS, Singapura) pada bulan Desember 1997 adalah analisis tentang migrasi, pembangunan ekonomi, dan konflik, khususnya di Indonesia bagian timur (termasuk di Timor Timur).<sup>2</sup> Bahkan, sebelum itu, sebuah artikel penulis telah terbit di majalah CSIS pada tahun 1995 berjudul *The Political Demography of National Integration and Its Policy Implications for a Sustainable Development in Indonesia*.<sup>3</sup> Dalam artikel ini, penulis menunjukkan telah meningkatnya ketegangan sosial yang dengan mudah akan menjurus menjadi konflik terbuka. Ketegangan-ketegangan itu tidak lain terjadi karena adanya persepsi akan tidak adilnya pembagian kue pembangunan antara kelompok-kelompok dalam masyarakat, yang antara lain

---

<sup>2</sup> Lihat “Economic Development, Migration and Ethnic Conflict in Indonesia: A Preliminary Observation”, *Soujourn*, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), Singapore, December, Vol. 12, No. 2, 1997. Tulisan-tulisan tentang migrasi dan konflik di Indonesia bagian timur merupakan hasil akumulasi pengetahuan dari pengamatan-pengamatan yang saya lakukan sejak tahun 1991 setelah kembali dari menyelesaikan studi di ANU, Canberra pada akhir tahun 1990. Penelitian di Indonesia bagian timur saya lakukan sebagai anggota Tim penelitian di Pusat Penelitian Kependudukan LIPI dan sebagai anggota dalam tim LIPI-Australian National University (ANU).

<sup>3</sup> Dimuat di *The Indonesian Quarterly CSIS*, Vol. XXIII, No. 4, 1995, halaman 369–383. Artikel ini berbahasa Inggris karena sebelumnya merupakan makalah yang dibacakan di sebuah seminar yang diselenggarakan oleh Association of Development Research and Training Institutes of Asia and the Pacific (ADIPA) dengan tema ‘*Perspectives on Sustainable Development in the Asia-Pacific Region*’, di Kota Kinibalu, Sabah, Malaysia, 25–27 Oktober 1995.

antara kelompok pendatang dan penduduk setempat, yang memiliki identitas etnik yang berbeda. Ada baiknya barangkali saya kutipkan kalimat terakhir dalam artikel ini,

“The various changes in political-demographic configurations, at the national and the regional levels, among the educated elites at the urban centers, as well as at the grass-root level in rural areas and the periphery, undoubtedly are red flagging of the popular demands for a more democratic development approach from the ruling elites. The fulfillment of people’s democratic demands and aspirations is indeed a formidable national task for the government. Genuine efforts towards the realization of people’s democratic aspirations, which is the basis of sustainable development in the future, however, are the only solution to the problem”.

Hal yang hendak dikemukakan di sini sebetulnya adalah argumentasi bahwa konflik yang berlangsung setelah lengsernya Soeharto pada bulan Mei 1998 telah memiliki akar yang jauh dan dalam, yang telah disemai oleh Soeharto dan kawan-kawannya sendiri melalui pembangunan politik dan ekonomi yang hasilnya sejak awal tidak dirasakan secara merata oleh kelompok-kelompok dalam masyarakat.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Dalam kaitan ini menarik untuk mengutip pengamatan Ruth McVey (1996), seorang ahli Indonesia yang juga mengemukakan kerisauannya tentang arah perkembangan politik di Indonesia pada pertengahan tahun 1990-an, sebagai berikut: “*By the mid 1990’s the combination of intense emphasis on social stability, state control, and capitalist development has resulted in what might best be described as dynamic paralysis*”. Saya sendiri dalam sebuah tulisan yang bermaksud ‘menilai Orde Baru’ menulis: “Rezim politik otoriter Orde Baru-Soeharto dengan ‘pembangunanisme’ sebagai wacananya dengan demikian telah menumbuhkan dalam dirinya kontradiksi-kontradiksi internal yang bersifat sistemik yang pada gilirannya justru merupakan bumerang bagi dirinya sendiri.

Kontradiksi internal yang terdapat dalam sistem politik rezim Orde Baru terutama bermuara pada situasi masyarakat yang bersifat ‘apolitik’ di mana elemen-elemen masyarakat yang seharusnya mampu memberikan ‘umpan balik’ terhadap negara telah dimatikan. Institusi politik yang ada dalam situasi masyarakat yang ‘apolitik’ hanyalah yang merupakan kepanjangan tangan dari negara yang terwujud dalam berbagai institusi yang berinduk pada tiga institusi utamanya, yaitu militer, birokrasi, dan Golkar. Aktor-aktor politik dalam situasi masyarakat ‘apolitik’ tidak lain adalah badut-badut politik yang bergerak dalam arena sirkus politik berdasarkan instruksi dan skenario

Kelompok-kelompok dalam masyarakat ini ternyata memiliki identitas kolektif (*collective identities*), yang dalam banyak hal disebut identitas etnis. Ketidakmerataan pembangunan ekonomi yang dirasakan bersifat horizontal, sebuah ketidakmerataan yang terjadi dan dirasakan oleh kelompok-kelompok penduduk yang memiliki identitas kolektif berbeda. Ketidakmerataan horizontal atau *horizontal inequality* adalah sebuah terminologi yang diperkenalkan oleh Frances Stewart, seorang ahli pembangunan ekonomi dari Universitas Oxford dalam sebuah tulisannya yang terbit pada tahun 2001 yang berjudul *Horizontal Inequality: The Neglected Dimension of Development*. Namun demikian, haruslah tetap diingat bahwa konflik yang terjadi antara kelompok-kelompok penduduk yang memiliki identitas kolektif berbeda tidak berlangsung secara otomatis. Sebuah konflik komunal terjadi melalui sebuah proses panjang yang rumit dan ketidakmerataan horizontal yang dirasakan oleh kelompok-kelompok masyarakat yang memiliki identitas kolektif berbeda hanyalah sebuah kondisi yang ikut meningkatkan potensi konflik itu.

Sepulang dari Universitas Brown pada awal Mei 1997, saya semakin menyadari pentingnya untuk memahami secara lebih mendalam dimensi etnis dalam demografi, khususnya migrasi yang selama ini menjadi minat studi saya. Pengamatan saya tentang semakin meningkatnya ketegangan sosial akibat ketidakmerataan pembangunan ekonomi dan ketidakadilan politik yang mengarah pada perlunya dikembangkan kehidupan yang lebih demokratis terbukti semakin

---

yang dikendalikan oleh Soeharto sendiri. Soeharto melalui tiga institusi utamanya (militer, birokrasi, dan Golkar) telah mengendalikan masyarakat sampai ke tingkat yang paling kecil dan pribadi, misalnya melalui program KB yang berusaha merekayasa wujud demografi dan bentuk keluarga Indonesia masa depan. Lumpuhnya elemen dan institusi masyarakat yang dapat memberikan ‘umpan balik’ membuat rezim Soeharto praktis tidak memiliki *early warning system* yang sangat penting untuk mendeteksi bagaimana sikap dan aspirasi masyarakat yang sesungguhnya. Sejak saat inilah rezim Soeharto-Orde Baru seperti mulai menggali kuburnya sendiri” (Tirtosudarmo, 2003: 45-451). Sebagaimana secara tepat telah digambarkan oleh McVey (1996) diatas.

memperoleh penegasan dengan datangnya krisis moneter yang mulai melanda Indonesia pada bulan Agustus 1997. Inilah momentum yang menentukan masa depan pemerintahan rezim Soeharto yang telah berkuasa selama tiga dekade dengan strategi pembangunan ekonomi yang ternyata memiliki fondasi yang rapuh. Krisis moneter yang ditandai semakin lemahnya nilai tukar rupiah terhadap nilai dolar Amerika menegaskan kerapuhan stabilitas ekonomi yang pada gilirannya membuka celah-celah keretakan stabilitas politik yang selama ini seolah-olah terjaga dengan sangat kukuh. Ketidakpuasan arus bawah masyarakat yang selama ini tersembunyi dan selalu berhasil ditekan dengan kekuatan senjata secara perlahan-lahan mulai muncul ke permukaan dalam berbagai bentuk ekspresi. Di kota-kota besar di Indonesia, para mahasiswa yang segera mengambil peran paling nyata sebagai ujung tombak aksi-aksi protes dan demo di jalan-jalan, di gedung parlemen, dan di depan istana negara. Gerakan anti-Soeharto segera menemukan aliansi-aliansi baru pada tingkat elite maupun massa yang berkembang sejalan dengan kelumpuhan pemerintah dalam menangani krisis moneter.

Naiknya B.J. Habibie sebagai presiden setelah mundurnya Soeharto, pada tanggal 21 Mei 1998 merupakan awal sebuah periode politik baru dengan perubahan yang tidak terbayangkan sebelumnya. Inilah sebuah masa yang oleh kalangan pengamat politik disebut periode transisi, yang secara populer disebut masa reformasi. Dalam masa kepemimpinan Habibie, konstitusi negara diamandemen, undang-undang pemilu dan partai politik diubah, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah mulai digulirkan, serta referendum dilakukan di Timor Timur yang berakhir dengan merdekanya provinsi tersebut menjadi negara baru, Timor Leste, pada bulan Agustus 1999. Habibie ternyata tidak lama menjabat karena laporan pertanggungjawabannya sebagai presiden ditolak MPR hasil pemilu 1999. Pada bulan Oktober 1999, Abdurrahman Wahid terpilih menjadi presiden dalam pemilihan suara di parlemen, mengalahkan Megawati Sukarnoputri yang partainya Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), sesungguhnya mengantongi suara terbanyak dalam parlemen.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Kepemimpinan Wahid pun ternyata tidak berlangsung lama karena pada bulan Juli 2001, MPR menyatakan tidak mendukung Wahid dengan alasan terjadinya mismanajemen dalam kepemimpinan Wahid. Megawati yang sebelumnya menduduki posisi wakil presiden naik menggantikan Wahid. Pada bulan September 2004 dalam sebuah pemilihan presiden secara langsung, Megawati dikalahkan oleh Susilo Bambang Yudhoyono, seorang mantan jenderal TNI-AD.

Inilah pentas besar politik periode transisi yang berlangsung sejak lengsernya Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 hingga terpilihnya Susilo Bambang Yudhoyono pada bulan September 2004. Lengsernya Soeharto memang telah diikuti oleh berbagai perubahan politik yang cukup mendasar melalui amandemen UUD 1945 yang menjadi landasan sistem pemilu, partai politik, maupun tata hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam masa kepemimpinannya yang singkat, pemerintah Habibie berhasil menyusun UU No. 22 Tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah. Kedua UU yang mulai diimplementasikan awal tahun 2000 ini dianggap secara radikal mengubah sistem politik pemerintahan yang sangat sentralistis menjadi terdesentralisasi dengan memberikan otonomi yang besar kepada pemerintahan di tingkat kabupaten. Bersamaan dengan perubahan politik yang terjadi, ketegangan antara kelompok-kelompok masyarakat yang ditinggalkan oleh pemerintahan Soeharto seolah-olah menemukan momentum untuk meledak menjadi konflik komunal yang terbuka. Lepasnya Timor Timur melalui pemungutan suara yang dimenangkan oleh mereka yang menginginkan kemerdekaan ternyata diikuti oleh sebuah kerusuhan berdarah yang besar disertai mengalirnya penduduk untuk menyelamatkan diri ke Timor Barat. Mungkin inilah peristiwa migrasi terpaksa (*forced migration*) yang pernah terjadi secara besar-besaran di Indonesia. *Forced migration* rupanya menjadi sebuah gejala baru akibat terjadinya konflik berdarah di berbagai tempat di Indonesia: di Kalimantan Barat, Maluku, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tengah, Aceh, Papua, dan tentu saja Timor Timur.

Ketika berlangsung kemelut transisi politik ini, saya beberapa saat menetap di tempat yang nyaman di luar Indonesia sebagai peneliti tamu. Yang pertama antara awal September 2000 sampai awal Juli 2001, saya tinggal di Wassenar, sebuah kota kecil yang terletak antara Leiden dan Denhag di Belanda. Di tempat ini, saya bekerja sebagai *fellow* selama 10 bulan di Netherland Institute for Advanced Studies (NIAS) in Social Sciences and Humanities, sebuah lembaga riset di bawah Kementerian Pendidikan Belanda (KNAW). Kemudian, antara awal September 2003 sampai dengan awal September 2004, saya tinggal di Research Institute of Languages and Cultures of Asia and Africa (ILCAA), sebuah lembaga riset yang berada di Tokyo University of Foreign Studies, yang terletak di pinggiran Tokyo yang tidak terlalu sibuk. Di kedua lembaga penelitian ini saya meneruskan minat yang telah saya mulai di Universitas Brown untuk memahami lebih jauh kaitan migrasi dan etnisitas. Ketika kembali ke Indonesia dari NIAS, saya berhasil menyelesaikan sebuah draf buku berbahasa Inggris yang untuk sementara saya beri judul *From Colonisation to Nation-State: The Political Demography of National Integration in Indonesia*. Jika di Belanda saya hanya mempelajari apa yang terjadi di Indonesia, di Jepang perhatian saya luaskan ke Asia Tenggara dan Asia Timur. Di Jepang, secara tidak saya sadari, saya mulai memasuki wilayah wilayah baru yang sebelumnya tidak saya kenal seperti *transnational communities* dan globalisasi. Salah satu monografi yang berhasil saya selesaikan di Jepang berjudul *The Lands Below the Winds that Is Called the Malay World: Notes on Some Crossing Points and Beyond*. Selain itu, sebuah *paper* tentang orang Flores di Sabah yang semula merupakan bagian dari laporan penelitian untuk Toyota Foundation berhasil saya terbitkan.<sup>5</sup> Pada saat tinggal di Jepang, saya juga melakukan pengamatan terhadap para pekerja migran yang berasal dari Minahasa yang tinggal dan bekerja di sebuah kota pelabuhan, Oarai, sekitar dua jam

<sup>5</sup> "In the Margin of Borderlands: The Florenese Community in the 'Nunukan-Tawau' Areas", in Alexander Horstmann and Reed Wadley (eds.) *Centering the Margin: Agency and Narrative in Southeast Asian Borderlands*. him. 131-148. New York and Oxford: Berghahn Book, 2006

dengan kereta api dari Tokyo. Hasil pengamatan ini saya tuliskan dan telah diterbitkan sebagai artikel berjudul “The Making of Minahasan Community in Oarai.”<sup>6</sup>

Saat tinggal di Wassenar, Belanda, pada bulan Juni 2001, saya mendapatkan undangan dari Profesor Stephen Castles, Direktur Refugee Studies Centre (RSC), Oxford University, di Inggris. Kunjungan singkat saya ke Oxford ternyata membuahkan sebuah kerja sama penelitian yang cukup panjang dengan Oxford University. Kerja sama yang pertama adalah antara PMB-LIPI dengan *Refugee Studies Centre*, Oxford University untuk meneliti kaitan dari rekayasa demografis (*demographic engineering*) dengan berbagai konflik komunal dan dampaknya terhadap meningkatnya *internally displaced people* (IDPs) di Indonesia. Kerja sama itu berlangsung selama tiga tahun dengan fokus perhatian pada pengungsi Madura di Jawa Timur, akibat konflik komunal di Kalimantan Barat dan Tengah. Bersamaan dengan berjalannya kerja sama dengan RSC, pada tahun 2002, di Universitas Oxford sebuah pusat penelitian baru didirikan—*Centre for Research on Human Security, Inequality and Ethnicity* (CRISE), yang dipimpin oleh Profesor Frances Stewart. Kembali PMB-LIPI diminta untuk menjadi mitra untuk melakukan penelitian di Indonesia dan Malaysia tentang bagaimana hubungan antara ketidakmerataan horizontal dan konflik.

Tulisan-tulisan yang saya kumpulkan dalam buku ini masing-masing dibuat untuk tujuan yang berbeda-beda dalam kurun waktu hampir sepuluh tahun sejak saya menerbitkan buku *Demografi Politik Pembangunan: Dari Riau sampai Timor Timur* tahun 1996. Tulisan-tulisan tersebut telah dipublikasikan dalam berbagai jurnal, baik di LIPI maupun di luar LIPI. Dalam bentuk aslinya, beberapa tulisan merupakan makalah atau laporan penelitian yang saya presentasikan

---

<sup>6</sup> Lihat “The Making of a Minahasan Community in Oarai: Preliminary Research on social Institutions of Indonesian Migrant Workers in Japan”, *Intercultural Communications Studies* (Kanda University of International Studies, Chiba, Japan), No. 17, 2005, hlm. 105–138.

di berbagai kesempatan, antara lain di seminar antropologi dan ilmu politik. Tulisan-tulisan yang saya buat sejak tahun 1997 hingga 2005 itu merupakan respons intelektual saya terhadap berbagai peristiwa yang terjadi di Indonesia sejak lengsernya Soeharto hingga sekarang. Sebagai peneliti yang selalu melakukan penelitian di luar Jakarta, tulisan-tulisan itu sebagian besar juga merupakan hasil pengamatan yang saya lakukan di berbagai tempat, antara lain di Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Utara. Tulisan-tulisan itu memiliki fokus perhatian yang tidak sama, meskipun masalah migrasi dan konflik cukup mendominasi. Beberapa tulisan mengupas berbagai perubahan masyarakat bersamaan dengan diimplementasikannya desentralisasi dan otonomi daerah dan proses demokratisasi. Beberapa tulisan juga merupakan pengamatan saya terhadap migrasi tenaga kerja ke luar negeri dan bagaimana respons pemerintah dan lembaga swadaya masyarakat terhadap hal ini. Bab tentang *human development* merupakan tulisan reflektif yang didasarkan pada bacaan tentang persoalan sumber daya manusia di Indonesia menyongsong era desentralisasi. Sementara itu, tulisan tentang ilmu-ilmu sosial merupakan “catatan omong-omong saya” dengan beberapa rekan sejawat di Jawa Tengah dan Yogyakarta—sebuah renungan kecil tentang situasi dan perkembangan ilmu-ilmu sosial di negeri ini.

Migrasi atau mobilitas penduduk yang menjadi tema utama dari buku ini merupakan sebuah bidang kajian yang sangat dinamis dan menjadi isu yang semakin penting bersamaan dengan semakin mendesaknya globalisasi. Indonesia pun tidak dapat mengisolasi diri dari proses globalisasi. Mobilitas penduduk antarnegara merupakan salah satu bagian yang sangat penting di dalamnya. Arus migrasi tenaga kerja ke luar negeri yang boleh dikatakan baru dirasakan gejalanya pada awal tahun 1980-an, saat ini telah menjadi sebuah fenomena yang tidak bisa lagi dipandang dengan sebelah mata. Migrasi tenaga kerja Indonesia tidak mungkin dibendung dan akan menjadi bagian yang penting dari proses transformasi sosial politik ke depan. Buruh

Buku ini tidak diperjualbelikan.

migran yang umumnya perempuan telah menjadi aktor yang terlibat langsung dalam proses globalisasi. Mereka adalah orang-orang yang menyerap berbagai kemajuan teknologi (transportasi udara, telepon seluler, dan internet) yang menjadi ciri utama dari masyarakat industrial dan global. Secara diam-diam masyarakat migran Indonesia yang bersifat transnasional mulai menemukan bentuknya, antara lain sebagai *trans-national communities*, yang secara perlahan-lahan ikut mencairkan batas-batas negara-bangsa. Inilah salah satu tantangan yang dihadapi oleh negeri yang berpenduduk besar berwilayah luas, tetapi mayoritas penduduknya miskin, untuk mulai memikirkan implikasi dari proses globalisasi dan meningkatnya mobilitas penduduk yang bersifat lintas-batas negara.<sup>7</sup>

Sayang sekali, dua tulisan saya tentang *trans-national communities*, yaitu tentang orang Flores di Sabah, Malaysia dan orang Minahasa di Oarai, Jepang, masih berbahasa Inggris sehingga tidak dapat disertakan dalam buku ini.<sup>8</sup> Kedua tulisan ini menceritakan bagaimana orang-orang Indonesia telah menjadi bagian dari masyarakat global meskipun dari bawah (*globalisation from below*) dan menjadi buruh migran internasional tanpa bantuan negara. Dalam kaitan ini, sangat relevan mengutip pengamatan Profesor James Fox, mahaguru antropologi di Australian National University, yang menegaskan pentingnya melakukan studi tentang migrasi bagi para ahli antropologi:

*“The world is undergoing an enormous transformation. One consequence of this transformation is a vast movement of peoples bringing with them their social tradition and encountering new (and often alien) traditions in their place of settlement. No study would seem more important to anthropology than the study of these migrations but nothing is more challenging to the traditional*

---

<sup>7</sup> Pembahasan yang agak panjang tentang isu ini bisa dibaca pada pengantar saya “Wilayah Perbatasan dan Tantangan Indonesia Abad 21” dalam buku *Dari Entikong sampai Nunukan: Dinamika Daerah Perbatasan Kalimantan–Malaysia Timur, (Serawak-Sabah)*, penyunting Riwanto Tirtosudarmo dan John Haba, Jakarta. Penerbit Sinar Harapan, 2004.

<sup>8</sup> Lihat catatan kaki 5 dan 6.

*methodologies of the anthropologist that have concentrated on the intimate acquaintance with communities in particular localities. What was previously 'local' is now dispersed, if not 'dislocated' and all the more difficult to access".<sup>9</sup>*

Sebagai sebuah buku yang merupakan kumpulan artikel yang masing-masing memiliki konteks dan tujuan berbeda-beda, dengan mudah akan dijumpai terdapatnya pengulangan dari beberapa ide maupun ulasan tentang masalah-masalah yang sama. Sebagai sebuah karya yang berpretensi akademis, buku ini memiliki kekurangan karena tidak terdapatnya sebuah kerangka teori yang semestinya dimiliki sebagai landasan untuk berpijak dalam melakukan ulasan dan analisis. Kekurangan lain yang juga mudah ditemukan dalam buku ini menyangkut data dan informasi yang jika dipandang dari saat diterbitkannya buku ini menjadi terasa “ketinggalan zaman”. Beberapa persoalan ini, meskipun telah diusahakan untuk diperbaiki, masih akan tetap dirasakan kekurangannya di sana-sini. Meskipun demikian, perbaikan yang telah dilakukan mudah-mudahan menjadikan penyajian ulasan pemikiran dalam buku ini tidak terlalu kaku dan dapat dinikmati oleh para pembaca yang berminat mengetahui lebih jauh interaksi antara demografi, politik, dan konflik dalam proses transformasi menuju masyarakat yang lebih demokratis di Indonesia pasca-Soeharto. Dengan segala kekurangan yang ada, buku ini merupakan sebuah kesaksian tertulis dari seorang yang bekerja sebagai peneliti di sebuah lembaga penelitian milik negara tentang proses transformasi masyarakat itu. Dalam arti yang lain, seperti yang telah saya kemukakan di awal tulisan ini, buku ini adalah bagian dari pencarian saya tentang “Indonesia” Adalah menjadi keyakinan saya bahwa tugas utama seorang peneliti ilmu-ilmu sosial adalah menyajikan hasil penelitiannya tentang perubahan sosial yang terjadi secara jujur kepada publik. Pada saat hasil penelitian itu dipublikasikan, sesungguhnya telah selesailah tugasnya sebagai seorang peneliti.

---

<sup>9</sup> Kalimat James Fox ini diucapkan pada saat memberikan *Keynote Address*, Symposium Internasional Antropologi Indonesia di Denpasar, Bali (2001) *Tracing Genealogies: Toward International Multicultural Anthropology*. Lihat *Jurnal Antropologi Indonesia*, No. 69, September–Desember, 2002, halaman 10.

A world map in the background with a location pin over Indonesia. The pin has a white circle with a black border and a black shadow, and the Indonesian flag colors (red and white) are visible inside the circle.

## Bab 1

# Mencari Indonesia: Dimensi Sosial-Budaya dan Politik Migrasi

“Mencari Indonesia” dalam pengertian para pengungsi dari Manufahi ini bukan hanya sebuah tempat yang baru dan aman, tetapi sebuah tempat di mana mereka sekaligus bisa mendapatkan kepastian masa depan.<sup>1</sup>

Dalam wacana yang berkembang, terutama di kalangan para pengambil keputusan, ungkapan “sosial-budaya” memiliki konotasi tertentu yang kurang lebih mengandung pengertian tentang berbagai hal yang berkaitan dengan tradisi, adat-kebiasaan, kesenian, bahkan hal-hal yang bersifat magis dan mitologis. Secara negatif, aspek-aspek sosial-budaya seringkali dikaitkan dengan sesuatu yang bersifat “terbelakang”. Karena itu, oleh sementara kalangan aspek sosial budaya dianggap menghambat pembangunan atau modernisasi. Dengan demikian, menurut anggapan ini, banyak hal-hal yang berhubungan dengan aspek sosial-budaya yang harus dihilangkan atau ditinggalkan jika kita ingin melakukan pembangunan atau modernisasi.

Sementara itu, dalam masa Orde Baru juga, berkembang pengertian yang juga bersifat khas tentang “politik”. Politik dalam masa Orde Baru adalah sebuah kegiatan yang cenderung “ditabukan” dan “disempitkan” sedemikian rupa sehingga dicitrakan sebagai sesuatu yang

---

<sup>1</sup> Kompas, Senin. 15 Mei 2000, “Kami Mencari Indonesia ...”

bersifat “formal” dan “terkontrol”. Kegiatan politik semasa Orde Baru tidak diperbolehkan keluar dari jalur atau “pakem” yang telah digariskan dari atas. Kegiatan politik harus disalurkan melalui partai politik yang jumlahnya sudah ditentukan dan dasarnya sudah ditetapkan. Kegiatan politik yang keluar dari hal-hal yang telah digariskan bukan saja merupakan sesuatu yang ilegal, tetapi juga dianggap membahayakan negara dan harus mendapatkan sanksi yang setimpal. Dalam situasi yang demikian, politik dikonstruksi sebagai sesuatu yang memiliki aspek-aspek yang sangat terbatas dan terkendali. Selama Orde Baru, “politik” menjadi sesuatu yang bersifat sangat formalistik sehingga kehilangan substansinya sebagai pantulan atau cerminan aspirasi dan kepentingan kelompok-kelompok masyarakat.

Menurut hemat penulis, sudah saatnya kita membebaskan belenggu yang melilit pada kata-kata yang selama ini membuatnya memiliki pengertian-pengertian yang terbatas dan keliru, misalnya tentang “sosial budaya” maupun “politik”. Menurut Clifford Geertz, “sosial-budaya” dan “politik” adalah ibarat dua sisi dari mata uang yang sama: “Untuk mengerti politik Anda harus mengerti kebudayaan masyarakatnya, begitu pula sebaliknya, untuk mengerti kebudayaan sebuah masyarakat anda harus mengerti politiknya”.<sup>22</sup> Geertz berpendapat bahwa aspek sosial-budaya dan politik dari suatu masyarakat merupakan sebuah anyaman sosial (*social fabric*) yang saling lilit, yang kadang kala hanya dapat kita mengerti setelah kita cukup lama mengenal masyarakat yang bersangkutan sehingga bisa melakukan interpretasi terhadap makna yang berada di balik tingkah laku yang terlihat dari luar.

Pendekatan yang menekankan eratnya pertautan antara kebudayaan dan politik menunjukkan muskilnya anggapan bahwa kebudayaan sebuah bangsa adalah sesuatu yang bersifat homogen sehingga bisa diperlakukan secara seragam. Desentralisasi kekuasaan dan otonomi

---

<sup>22</sup> “One of the things that everyone knows but no one can quite think how to demonstrate is that a country’s politics reflect the design of its culture. At one level, the proposition is indubitable – where else could French politics exist but France?”, lihat, Geertz (1972) “Afterword: The Politics of Meaning”.

daerah adalah langkah yang paling tepat untuk menjamin keberagaman kebudayaan yang menjadi dasar bagi berkembangnya inisiatif dan kreativitas politik penduduk di daerah tanpa mengurangi arti, apalagi mempertentangkan dengan makna keindonesiaan sebagai sebuah negara bangsa (*nation state*) yang modern.

## Demografi dan Rekayasa Sosial

Mobilitas penduduk atau migrasi penulis artikan secara agak longgar, yang di dalamnya mencakup juga perpindahan yang bersifat nonpermanen atau ulang-alik (*circulair*), baik antarprovinsi maupun antarkabupaten/kotamadya. Sayang sekali, informasi statistik tentang migrasi di Indonesia sangat terbatas. Yang kita miliki adalah data tentang migrasi permanen antarprovinsi. Itu pun sangat tidak *up to date* karena yang terakhir kita miliki adalah data migrasi antarprovinsi yang diperoleh dari Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) tahun 1995. Sementara itu, sekarang sudah tahun 2000 dan kita semua tahu bahwa selama lima tahun terakhir ini, terutama sejak krisis ekonomi yang dimulai bulan Agustus 1997, telah terjadi perubahan yang sangat cepat di Indonesia yang tentu berpengaruh terhadap mobilitas penduduk, baik antarprovinsi maupun intraprovinci. Begitu juga, kita menduga terjadi peningkatan perpindahan penduduk antara kota dan desa, sebagai respons ekonomis yang wajar akibat krisis berkepanjangan yang melanda berbagai kegiatan ekonomi yang selama ini menampung tidak sedikit pekerja migran. Bahkan, tidak sedikit dampak krisis terhadap mobilitas penduduk internasional, terutama yang dialami oleh penduduk etnis Tionghoa dan para *expatriate* yang terpaksa ke luar negeri untuk mencari rasa aman, di samping para TKI yang terpaksa pulang atau justru memperoleh peluang dan dorongan untuk mencari pekerjaan di luar negeri.

Dalam konteks pembangunan daerah, mobilitas penduduk mempunyai peranan yang sangat penting karena melalui mobilitas penduduklah mekanisme ekonomi yang merupakan interaksi antara penawaran (*supply*) dan permintaan (*demand*) berlangsung. Dalam

Buku ini tidak diperjualbelikan.

kerangka pemikiran ekonomi regional, perpindahan penduduk antardaerah adalah sesuatu yang wajar dan mempunyai arti yang positif karena hal tersebut merupakan sebuah upaya penyeimbangan yang bersifat alamiah dari ketimpangan ekonomi antarwilayah. Penduduk dalam kerangka berpikir ini lebih tepat disebut “sumber daya manusia” atau “tenaga kerja” diasumsikan mampu melakukan pilihan yang bersifat rasional. Dalam proses itu, yang bersangkutan mampu mengalkulasi secara ekonomis biaya (*cost*) dan keuntungan (*benefit*) jika melakukan perpindahan. Mereka akan memutuskan untuk pindah ke tempat yang baru atau memutuskan untuk tetap tinggal di tempatnya yang sekarang setelah membuat kalkulasi ekonomis secara rasional.<sup>3</sup> Di sinilah kemudian menjadi penting arti dan peranan program transmigrasi yang merupakan sebuah upaya untuk mendorong terjadinya aliran penduduk atau tenaga kerja dari sebuah wilayah yang kelebihan penduduk ke wilayah yang dinilai mengalami kekurangan penduduk atau tenaga kerja.

Mobilitas penduduk, sebagaimana telah dikemukakan di atas, terjadi secara alamiah sebagai respons yang wajar terhadap kesempatan kerja yang tersedia di tempat lain atau secara terprogram melalui kebijakan transmigrasi. Pada cara yang pertama, yaitu pindah secara spontan, jelas sedikit sekali pengaruh langsung dari pemerintah. Namun, secara tidak langsung, perbaikan infrastruktur seperti pembuatan jalan, penambahan sarana dan alat transportasi (bis, kapal laut, kapal udara, kereta api) sangat berpengaruh terhadap meningkatnya kemudahan penduduk untuk melakukan perpindahan. Tidaklah mengherankan jika volume migrasi penduduk selama Orde Baru mengalami peningkatan yang cukup besar dengan arah yang semakin beragam, tidak saja ke Jawa, tetapi juga ke berbagai tempat di luar Jawa yang menjanjikan adanya lapangan kerja dan peningkatan pendapatan. Arus migrasi spontan terbukti memang cukup besar, terutama ke kota-kota di luar Jawa ketika program transmigrasi mengalami pukulan berat akibat jatuhnya harga minyak pertengahan tahun 1980-an. Sejak saat itulah

<sup>3</sup> Model ekonomi-migrasi ini dikembangkan oleh Harris dan Todaro (1970).

secara perlahan-lahan program transmigrasi semakin surut sejalan dengan semakin berkurangnya kemampuan pemerintah pusat untuk membiayai pemindahan penduduk secara besar-besaran sebagaimana dilakukan sebelumnya.<sup>4</sup> Bukti tetap tingginya volume migrasi penduduk, meskipun program transmigrasi semakin mengecil perannya, terlihat dari hasil Sensus Penduduk 1990 dan Survei Antar Sensus 1995, khususnya ke daerah perkotaan.

Demografi sebagai salah satu disiplin ilmu-ilmu sosial yang menekankan pentingnya pendekatan kuantitatif, disadari atau tidak, sesungguhnya telah mereduksi manusia menjadi angka-angka statistik yang dilepaskan dari konteks sosialnya. Konsep mobilitas penduduk atau migrasi yang sangat menekankan karakteristik sosio-demografis dan aspek kuantitatif ini tidak dapat disangkal telah menjauhkan pemahaman mobilitas penduduk sebagai sebuah gejala sosial secara komprehensif. Karena itu, sebuah pendekatan yang bersifat holistik, dalam arti melihat mobilitas penduduk dalam konteks sosial dan sistem nilainya, sudah saatnya untuk dikembangkan. Salah satu pendekatan yang bersifat holistik adalah pendekatan kebudayaan. Dalam pendekatan kebudayaan, migrasi dipandang tidak sekadar sebagai perpindahan penduduk dengan karakteristik demografinya, tetapi terutama beserta kebudayaannya (*culture moves*). Jika kita memandang migrasi sebagai mobilitas kebudayaan, hal itu berarti kita telah menempatkan para migran itu tidak lagi sebagai sekumpulan manusia beserta karakteristik demografinya, tetapi sebagai manusia yang memiliki kebudayaan, termasuk di sini sistem nilai, sistem sosial, dan kebudayaan materialnya. Implikasi dari pendekatan kebudayaan terhadap mobilitas penduduk adalah migrasi juga dipandang sebagai proses perpindahan sumber daya sosial budaya (*social cultural resources*).

Yang terjadi selama ini, terutama pada masa pemerintahan Orde Baru, adalah sebuah proses rekayasa sosial (*social engineering*) yang

---

<sup>4</sup> Puncak krisis program transmigrasi adalah ketika Menteri Transmigrasi Martono mem-fuso-kan rumah-rumah yang telah dibangun di berbagai lokasi di luar Jawa. Tentang peristiwa ini lihat *Kompas* 24 November 1987.

berskala raksasa yang dimaksudkan untuk mengubah masyarakat dari yang semula bersifat “tradisional” menjadi “modern”, yang semula didominasi oleh ekonomi pertanian menjadi ekonomi industri, yang semula berpendapatan rendah menjadi berpendapatan tinggi dan seterusnya. Agen utama dari upaya rekayasa sosial yang bernama “pembangunan nasional” ini adalah negara (*state*) yang pelaksanaannya adalah pemerintah (*government*) beserta aparatur birokrasinya, mulai dari pusat hingga daerah. Dalam proyek besar itu, inisiatif, prakarsa, dan rencana-rencana pembangunan sepenuhnya dilakukan oleh pemerintah. Arah perubahan masyarakat dan cita-cita nasional yang ingin diwujudkan, dalam kerangka berpikir ini, seolah-olah bisa dituangkan secara rasional dalam sebuah cetak biru (*blueprint*), sebagaimana lazimnya seorang arsitektur membuat gambar rumah atau jembatan. Berkaitan dengan pembangunan daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa adalah dua buah undang-undang yang mencerminkan secara jelas bagaimana pembangunan ekonomi dan pengembangan masyarakat dikendalikan dan diarahkan semasa Orde Baru.

Kelemahan utama dari model pembangunan yang sentralistik seperti yang kita alami selama ini adalah tidak adanya partisipasi yang *genuine* dari masyarakat. Program pembangunan dilaksanakan tanpa kita ketahui apakah masyarakat memang membutuhkan program-program itu. Masyarakat dengan demikian seperti bayi yang selalu disusui oleh ibunya. Kecenderungan yang kemudian muncul dari masyarakat adalah menguatnya sikap apatis dan berkembangnya sindrom ketergantungan yang parah. Kelemahan lain menyangkut berkembangnya arogansi birokrasi dalam hubungan dengan masyarakat ialah masyarakat dipandang tidak mungkin berkembang tanpa adanya uluran tangan pemerintah. Di dalam proses itu, birokrasi diam-diam telah mengalami metamorfosis menjadi sebuah mesin raksasa yang lamban dan kehilangan kreativitas. Gerak birokrasi hanya didorong oleh daftar target yang harus dicapai dan dibuktikan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

pencapaiannya melalui laporan administratif yang bersifat formal dan kuantitatif. Ketika pemerintah dan aparat birokrasinya telah berubah menjadi sebuah mesin, tak terhindarkanlah terjadinya jurang pemisah yang sulit terjembatani antara pemerintah dan masyarakat. Birokrasi pemerintah dengan demikian telah terasing dari masyarakatnya.<sup>5</sup>

## Ekspresi Budaya dan Politik Identitas

Dalam lima tahun terakhir, konflik sosial yang diwarnai dimensi kesukuan atau etnisitas yang di berbagai tempat bahkan telah meletus sebagai konflik terbuka yang penuh kekerasan, memperlihatkan kebutuhan yang sangat mendesak, terutama bagi para pengambil keputusan untuk memperoleh informasi yang jernih tentang akar permasalahan dan proses yang melatarbelakangi terjadinya konflik sosial tersebut. Dalam kaitan ini, tingkah laku migrasi sebagai ekspresi budaya dari kelompok-kelompok etnis yang memiliki mobilitas geografis tinggi perlu memperoleh perhatian secara serius. Tanpa pemahaman yang jernih, antara lain tentang proses, pola, dan kecenderungan-kecenderungan yang melekat dalam tingkah laku migrasi dari kaum pendatang ini, hal itu bisa memperkuat anggapan umum yang telah menggeneralisasi tingkah laku migrasi. Dalam berbagai konflik yang terjadi, tidak jarang kesalahan dialamatkan pada para migran yang antara lain dianggap oleh penduduk setempat telah merebut berbagai kesempatan kerja maupun sumber-sumber daya ekonomi (*economic resources*), yang dalam persepsi penduduk, antara lain berdasarkan hukum adat dan hak ulayat yang berlaku, semestinya menjadi milik dan hak penduduk setempat untuk mengelolanya.

Di Indonesia, wacana tentang suku bangsa sesudah kemerdekaan (pascakolonial) telah berkembang secara bersamaan dengan semakin dominannya peran negara dalam mendikte arah perubahan yang

<sup>5</sup> Gejala keterasingan birokrasi dari masyarakat sudah penulis temukan dalam penelitian “Dampak Sosial Pembangunan di Kabupaten Minahasa, Sulawesi Utara dan Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat”, pada pertengahan tahun 1980-an. Lihat Tirtosudarmo 1985 dan *Kompas*, 24 Juli 1985.

terjadi dalam masyarakat. Berkaitan dengan wacana suku bangsa, pemerintah sejak awal sangat menekankan pentingnya mendahulukan kesatuan dan menghilangkan perbedaan dan keragaman antarsuku bangsa karena pemerintah beranggapan bahwa perbedaan dan keragaman menjadi kendala yang harus dieliminasi agar tercapai kesatuan yang dibayangkan. Asimilasi dan harmoni adalah kata kunci yang harus diterjemahkan dalam berbagai bentuk kebijakan dan program pemerintah yang sasaran akhirnya adalah terciptanya integrasi nasional. Salah satu keputusan pemerintah yang mencerminkan kuatnya obsesi integrasi nasional, terutama dalam kalangan elite birokrasi, antara lain adalah diputuskannya untuk menghilangkan pertanyaan tentang suku bangsa dalam sensus penduduk di Indonesia sejak kemerdekaan.<sup>6</sup>

Selama ini konsep migrasi terutama didominasi oleh pendekatan ekonomi dan demografi. Penduduk yang melakukan perpindahan dikonstruksi sebagai manusia yang memiliki sejumlah karakteristik sosio-demografis, seperti umur, jenis kelamin, status perkawinan, daerah asal, pendidikan, dan pekerjaan. Data statistik sosio-demografis pada masa Orde Baru menjadi sangat vital karena hal tersebut merupakan informasi dasar bagi perencanaan pembangunan ekonomi. Seperti telah disinggung di muka, kelemahan dari pendekatan demografis adalah direduksinya penduduk menjadi angka statistik dan dilepaskannya manusia dari konteks sosial-budayanya. Penekanan pada dimensi kuantitatif yang dilakukan oleh pendekatan demografis terhadap mobilitas penduduk menganggap bahwa tingkah laku migrasi sekelompok orang adalah penjumlahan atau totalitas dari tingkah laku individu-individu yang terukur melalui data statistik sosio-demografis. Karena itu, hasil analisis berdasarkan pendekatan

---

<sup>6</sup> Sensus penduduk yang pertama sejak kemerdekaan dilakukan pada tahun 1961. Biro Pusat Statistik sebagai pelaksana sensus mendapatkan tekanan dari pemerintah untuk menghapus pertanyaan tentang suku bangsa yang dianggap bisa mendorong sukuisme dan membahayakan persatuan nasional. Informasi tentang komposisi etnis yang ada adalah berdasarkan sensus penduduk tahun 1930 yang dilakukan pemerintah kolonial Belanda.

demografis memiliki keterbatasan yang sangat mendasar untuk menjelaskan adanya perbedaan-perbedaan yang muncul dari tingkah laku migrasi berbagai kelompok etnis di Indonesia.

Di Indonesia, ideologi pembangunan yang mendominasi perencanaan pembangunan oleh negara memperoleh momentum yang terbaik tatkala terjadi pergantian rezim pemerintahan dari Soekarno ke Soeharto pada pertengahan tahun 1960-an. Para ahli ekonomi merupakan arsitek pembangunan yang melakukan adaptasi teori-teori modernisasi yang pada saat itu sedang naik daun. Teori-teori modernisasi yang berkembang antara tahun 1960 sampai 1970-an melahirkan paham atau ideologi pembangunanisme (*developmentalism*) yang banyak dianut oleh negara-negara miskin di dunia ketiga. Teori modernisasi berpendapat bahwa masyarakat di negara-negara miskin dapat ditingkatkan kesejahteraannya melalui pembangunan ekonomi yang terencana.<sup>7</sup> Dalam kaitan ini, pandangan yang negatif tentang aspek “sosial-budaya”, di samping “politik” sebagaimana telah diuraikan di muka, sangat dipengaruhi oleh ideologi pembangunan atau “pembangunanisme” yang diadopsi selama Orde Baru.

Miyazaki (2000, 10–11), seorang ahli antropologi Jepang, yang melakukan studi tentang orang Jawa yang sejak zaman kolonial telah bermukim di Johor-Malaysia, mendefinisikan pengertian “sumber daya sosial-budaya” sebagai “*social and cultural elements which enable moving and settling, i.e. capital skills, hard working spirit or network*”.<sup>8</sup> Selain mengajukan konsep sumber daya kultural, Miyazaki mengajukan konsep “*niche*” dan “*otherness*” yang dinilai sangat penting untuk menjelaskan migrasi sebagai suatu gerak atau perpindahan kebudayaan (*culture flows*). *Niche* adalah sebuah konsep yang menerangkan suatu lingkungan tertentu yang membuat para migran merasa cocok

---

<sup>7</sup> Kuatnya ideologi pembangunan juga sangat berpengaruh terhadap perkembangan ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan di Indonesia. Uraian yang lebih lengkap tentang hal ini bisa dibaca di bab 12.

<sup>8</sup> Lihat makalah Koji Miyazaki (2000) “Culture Moves: Contemporary Migration in Southeast Asia”.

dan nyaman untuk mengembangkan kebudayaan mereka di tempat yang baru. *Otherness* merupakan konsep yang menerangkan makna kehadiran orang-orang dari kelompok etnis lain sebagai peneguh identitas etnis penduduk dari latar belakang kebudayaan yang berbeda.

Berikut ini adalah sebuah ilustrasi tentang migrasi sebagai ekspresi budaya yang diambil dari penelitian yang penulis lakukan pada tahun 1999 pada sebuah komunitas Bugis di Samarinda, Kalimantan Timur.<sup>9</sup> Komunitas Bugis-Samarinda, di Kotamadya Samarinda, Kalimantan Timur, yang asal muasalnya dari daerah Wajo di Sulawesi Selatan, adalah contoh yang baik dari suatu mobilitas budaya. Keahlian menenun sarung yang dibawa dari Wajo adalah ekspresi budaya yang merupakan *capital skill*, yang menjadi bagian dari sumber daya kultural yang mereka miliki. Memandang mobilitas penduduk melalui pendekatan kebudayaan adalah memperlakukan perpindahan penduduk sebagai suatu ekspresi budaya. Migrasi sebagai sebuah ekspresi kebudayaan Bugis terungkap dari istilah “cari hidup” atau *masappa dalle* dalam bahasa Bugis yang berarti mencari rezeki yang mencerminkan kemampuan (*inner strength*) yang mereka miliki untuk pindah dan menyesuaikan pada lingkungan yang baru.<sup>10</sup> Sebagai ekspresi budaya, migrasi dengan demikian tidak lagi sekadar gejala sosio-demografis, tetapi juga perwujudan dari sistem kebudayaan suatu masyarakat. Kajian Usman Pelly (1994) tentang adaptasi dua kelompok etnis, Minangkabau dan Mandailing di Medan, Sumatra Utara, yang menggunakan konsep “misi budaya” dapat dianggap

---

<sup>9</sup> Terima kasih pada Ninuk Kleden sebagai ketua tim penelitian “sarung bugis” dari PMB-LIPI yang telah banyak memberikan pengetahuan baru bagi penulis tentang pendekatan dan ekspresi kebudayaan. Lihat laporan penelitian tentang migrasi orang Bugis ke Kalimantan Timur (Tirtosudarmo, 2000).

<sup>10</sup> Ulasan tentang dorongan untuk bermigrasi dan tentang daya tahan yang dimiliki oleh orang Bugis untuk menyesuaikan diri dalam lingkungan baru dapat dibaca pada tulisan Acciaoli (1998) hlm. 83.

sebagai contoh dari pendekatan kebudayaan dalam studi migrasi di Indonesia.<sup>11</sup>

Dalam pendekatan kebudayaan, mobilitas secara geografis dilihat sebagai suatu ekspresi kebudayaan suatu kelompok etnis tertentu. Sebagaimana telah diuraikan, ekspresi dapat dilihat baik dari pengetahuan maupun tindakan para pelakunya. Melihat mobilitas geografis dari penduduk yang berasal dari kelompok etnis tertentu sebagai ekspresi budaya berarti menempatkan tingkah laku migran sebagai ekspresi dari pengetahuan maupun tindakan sesuai dengan sistem kebudayaan dari kelompok etnis yang bersangkutan. Mobilitas geografis, dengan demikian, tidak lagi merupakan tingkah laku penduduk yang terlepas dari konteks sosial maupun kebudayaan materiil yang melekat pada kelompok etnis tersebut. Migrasi orang Bugis dari Wajo, Sulawesi Selatan ke Samarinda, Kalimantan Timur, dan selanjutnya dikenal sebagai orang Bugis-Samarinda, merupakan suatu akumulasi ekspresi pengetahuan dan tindakan dari sistem kebudayaan Bugis.

Keahlian sebagai pengrajin sarung yang sampai saat ini masih dimiliki dan dipraktikkan oleh perempuan Bugis di Desa Baka/Rapakdalam dan Masjid, di Samarinda-Seberang adalah salah satu bentuk ekspresi kebudayaan dari mobilitas etnis orang Bugis ke Samarinda. Dalam terminologi Miyazaki (1998), pengetahuan dan keahlian perempuan Bugis Samarinda-Seberang dalam menenun sarung merupakan sumber daya kultural (*socio-cultural resources*) yang ikut terbawa dalam proses mobilitas etnis yang telah berlangsung lama. Orang Bugis yang berhasil mengembangkan keahlian menenun sarung yang dibawa dari daerah asal mereka di Sulawesi Selatan, meminjam konsep yang lain dari Miyazaki, telah mendapatkan *niche*-nya di Samarinda-Seberang. Sarung-Samarinda sebagai ekspresi

<sup>11</sup> "Misi budaya" oleh Usman Pelly didefinisikan sebagai seperangkat tujuan yang diharapkan dicapai oleh anggota-anggota suatu masyarakat tertentu, yang didasarkan pada nilai-nilai dominan dari pandangan dunia masyarakat tersebut, misalnya "misi" imperialisme Prancis adalah untuk "membudayakan" atau menjadikan mereka lebih "Prancis", yaitu dunia yang bukan Prancis yang mereka kuasai, "misi" Belanda adalah menyebarkan merkantilisme (lihat Pelly 1994, hlm.1)

budaya orang Bugis-Samarinda telah menjadi simbol identitas etnis yang membedakan mereka dari kelompok etnis lain (*the other*), seperti Dayak, Kutai, Banjar, Madura, Jawa, Flores, dan Toraja yang ada di Samarinda. Orang Bugis, antara lain melalui Sarung-Samarinda yang diproduksinya, meneguhkan identitas etnis mereka yang berbeda dari yang lain.<sup>12</sup>

Penelitian yang penulis lakukan pada orang Bugis di Samarinda memperlihatkan bahwa tingkah laku migrasi orang Bugis memiliki karakteristik yang mungkin tidak ditemukan pada komunitas etnis lain, bahkan dengan sesama etnis Bugis di tempat yang lain. Dimensi spasial-geografis yang memperlihatkan kedekatan antara Sulawesi Selatan dan Kalimantan Timur yang memudahkan aksesibilitas transportasi antara Pare-Pare dan Samarinda, misalnya semakin membuktikan bahwa bagi orang Bugis tidak ada lagi pembatas antara “daerah asal” dan “daerah tujuan” karena antara keduanya telah semakin menyatu. Dalam konteks semacam ini, menjadi penting untuk memahami seberapa jauh identitas etnis orang Bugis-Samarinda berbeda dengan orang Bugis di Wajo atau di Sulawesi Selatan sebagai *cultural domain* etnis Bugis. Bagaimana identitas etnis orang Bugis-Samarinda terbentuk dan bagaimana hubungan dengan kelompok-kelompok etnis lain, di Samarinda dan di Kalimantan Timur? Hal tersebut merupakan pertanyaan yang perlu dijawab dalam penelitian yang lebih terarah untuk itu. Sebagai sebuah provinsi yang bersifat multietnis, Kalimantan Timur tidak mungkin terhindar dari kemungkinan terjadinya gesekan dan benturan antarkelompok etnis, antara penduduk yang melihat dirinya sebagai “asli” dan yang dianggap sebagai “pendatang”,

---

<sup>12</sup> Mobilitas etnis sebagai sebuah pendekatan yang relatif baru dalam studi migrasi di Indonesia perlu dikembangkan secara lebih sistematis oleh kalangan para ilmuwan sosial. Untuk itu, masih perlu diperjelas makna konsep-konsep yang dipergunakan misalnya antara konsep “misi budaya” sebagaimana dikemukakan oleh Usman Pelly (1994) dalam studinya tentang orang Minangkabau dan Mandailing di Medan, dengan konsep “ekspresi budaya” dalam tulisan ini. Juga, perlu dieksplorasi lebih jauh hubungan antara pendekatan-pendekatan yang bersifat kuantitatif dengan yang bersifat kualitatif dalam studi migrasi di Indonesia.

sebagaimana telah dialami di Kalimantan Barat dan Maluku, belum lama ini.<sup>13</sup>

Konflik terbuka di Kalimantan Barat, antara di satu pihak orang Dayak dan Melayu dan di pihak lain orang Madura memperlihatkan bahwa konflik yang terjadi tidak sekadar bersifat struktural, tetapi telah terjalin dan berkembang menjadi konflik karena perbedaan identitas yang bersifat kultural. Dalam konflik semacam ini, migran dan penduduk lokal tidak lagi sekadar memperebutkan sumber daya ekonomi yang memang semakin terbatas, tetapi lebih dari itu mereka menginginkan diakuinya supremasi sebagai sebuah kelompok yang memiliki identitas yang berbeda dari kelompok yang lain (*the other*). Identitas etnis, yang di dalamnya terkandung ciri-ciri yang berbeda dari etnis lain, seperti wilayah, bahasa, agama, sejarah asal-usul, dan sebagainya, menjadi peneguh dan pemberi legitimasi untuk mengekspresikan kepentingan ekonomi dan politik yang menjadi aspirasinya.<sup>14</sup> Merebaknya politik identitas, sebagaimana terlihat dengan jelas di berbagai tempat di Indonesia, merupakan tantangan bagi kita semua untuk memikirkan format politik yang baru, yang mampu mengakomodasi tuntutan-tuntutan masyarakat, yang dilandasi oleh menguatnya kesadaran etnis dewasa ini.

---

<sup>13</sup> Definisi tentang siapa yang “asli” dan siapa yang “pendatang”, merupakan persoalan yang bersifat klasik tidak hanya di Indonesia. Persoalan “*indigenism*” saat ini merupakan sebuah isu yang bersifat global, dan mulai menjadi agenda penting dalam persidangan PBB yang menyangkut hak-hak penduduk asli (*indigenous population*), antara lain hak orang Indian di Amerika Serikat dan orang Aborijin di Australia.

<sup>14</sup> Politik identitas, dalam arti menjadikan identitas kultural yang bersifat “primordial” sebagai acuan dalam tingkah laku politik, menjadi sangat problematik karena pada tingkat wacana (*discourse*) Indonesia adalah sebuah negara-bangsa (*nation-states*) yang dibangun dengan semangat untuk mengembangkan sebuah identitas nasional (*national identity*) yang bersifat lintas-etnis. Lihat diskusi tentang hal ini di Tirto Sudarmo (2005a).

## Keragaman Budaya dan Otonomi Daerah

Mobilitas penduduk, berdasarkan pendekatan kebudayaan, merupakan sebuah ekspresi budaya. Perpindahan penduduk harus dilihat tidak sekadar sebagai perpindahan tenaga kerja atau sumber daya manusia yang hanya bersifat ekonomis, tetapi juga sebagai perpindahan dari penduduk beserta sumber daya kulturalnya (*socio-cultural resources*). Pendekatan demografis, yang tidak memperhitungkan karakteristik sosial-budaya yang melekat pada penduduk yang melakukan perpindahan, terbukti tidak memadai untuk bisa memahami berbagai ketegangan antara migran dan penduduk setempat yang di berbagai tempat bahkan telah berkembang menjadi konflik terbuka yang sangat brutal. Sebagai sebuah bangsa, perbedaan etnis sudah semestinya dapat terakomodasi dalam suatu format politik yang menjunjung tinggi asas-asas demokrasi dan keadilan. Format politik lama berdasarkan anggapan bahwa sebuah bangsa harus dilebur dalam sebuah kebudayaan nasional yang menekankan keseragaman, terbukti gagal. Karena itu, format politik yang baru justru harus bertolak dari sebuah kenyataan bahwa Indonesia adalah sebuah bangsa yang bersifat multietnis, yang menekankan pentingnya keberagaman budaya sebagai dasar untuk hidup bersama sebagai sebuah bangsa.

Untuk itulah, harus segera ditetapkan sebuah aturan main yang dapat secara adil memberikan kesempatan yang sama kepada setiap warga negara, tanpa membedakan latar belakang identitas kolektif yang dimiliki. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 25 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, beserta peraturan pelaksanaannya (PP). Oleh karena itu, harus mampu memberikan kerangka yang jelas bagi pihak-pihak yang akan terlibat dalam pelaksanaannya di daerah. Lebih dari itu, regulasi itu mampu untuk secara lentur mengakomodasi perbedaan antarprovinsi, bahkan antarkabupaten dan kota, terutama dalam kaitan dengan keberagaman budaya yang dimiliki oleh setiap wilayah. Perbedaan latar belakang kebudayaan yang memberikan karakteristik

Buku ini tidak diperjualbelikan.

terhadap komposisi demografis sebuah wilayah harus dilihat sebagai sesuatu yang wajar dan setiap penduduk pertama-tama harus dihargai sebagai warga negara (*citizen*) dan bukan sebagai warga kelompok etnis tertentu.

Sebuah ilustrasi kecil tentang “semangat keindonesiaan” bisa ditemukan dalam laporan wartawan harian *Kompas*, Senin, tanggal 15 Mei 2000, yang berjudul “Kami Mencari Indonesia ...”. Artikel itu berkisah tentang nasib para pengungsi dari Timtim, di antaranya seorang ibu bernama Lilik Lukiati, yang memilih Sulawesi untuk “mencari Indonesia”, istilah mereka untuk kepindahan ke wilayah lain di negeri ini. Ilustrasi kecil ini menggambarkan adanya persepsi tentang dan rasa memiliki terhadap sebuah wilayah yang bernama Indonesia. Indonesia, dalam persepsi Lilik Lukiati, adalah sesuatu yang tidak lagi mengandung ciri-ciri atau sifat “primordial”, misalnya daerah asal, bahasa, suku bangsa, atau agama. Lilik Lukiati telah bertindak laku politik sebagai seorang warga negara (*citizen*) dan bukan warga kelompok etnis atau kultural tertentu. Kejernihan gambaran sebuah masa depan yang bernama Indonesia dari seorang pengungsi yang sangat sederhana seperti Lilik Lukiati, merupakan teladan langka sekaligus pencerahan bagi kita yang seolah-olah berada dalam kebingungan mencari-cari identitas siapakah diri kita sesungguhnya.<sup>15</sup>

Dengan aturan main yang adil dan sekaligus memberikan penghargaan akan keberagaman kebudayaan dan identitas etnis, yang di beberapa wilayah sempat berkembang menjadi dasar untuk melakukan tindakan-tindakan politik, dapat dikurangi dengan cara yang wajar tanpa suatu tekanan apalagi paksaan yang justru mendorong semakin kuatnya politik identitas yang bersifat “primordial”. Mobilitas penduduk dalam kerangka implementasi otonomi daerah memiliki posisi yang krusial karena perpindahan penduduk berarti perpindahan

---

<sup>15</sup> Dalam kaitan ini sangat menarik pendapat dari Anderson (1999) yang membedakan antara “nasionalisme lama” yang didasarkan pada warisan masa lampau yang dilandasi oleh “darah” dan “kesukuan” dengan “nasionalisme baru” yang didasari oleh adanya “proyek bersama” yang bernama Indonesia.

kebudayaan yang akan bertemu dengan kebudayaan kelompok penduduk yang lain dari daerah asal yang berbeda-beda. Di sinilah peran penting pihak pemerintah untuk berlaku secara adil terhadap setiap penduduk yang ada di daerahnya. Perbedaan latar belakang etnis dan kebudayaan tetap dihargai, namun tidak menjadi acuan untuk memberikan perlakuan yang berbeda. Pengalaman masa lalu membuktikan bahwa sumber ketidakadilan justru berasal dari penyelenggara pemerintahan yang seharusnya memberikan pelayanan yang sama dan adil bagi setiap warga negara tanpa melihat latar belakang etnisitas, sosial ekonomi, aspirasi politik, maupun kebudayaannya.

Sebagai penutup, saya ingin mengutip sekali lagi pernyataan Clifford Geertz, kali ini tentang Indonesia. “... *archipelagic in geography, eclectic in civilization, and heterogenous in culture, Indonesia flourishes when its accepts and capitalizes on its diversity and disintegrates when it denies and supresses it*”.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Dikutip dari Mackie (1980).



## BAB 2

# Rekayasa Demografi dan Integrasi Nasional<sup>17</sup>

“Migrasi di Indonesia bagaikan mimpi buruk, dengan pandangan para pengungsi yang lelah mewarnai tayangan berita setiap malam,”

(Far Eastern Economic Review, 8 April, 1999, hlm. 26)

Aliran arus balik gerakan penduduk yang belum pernah terjadi sebelumnya jelas merupakan karakteristik bentuk konfigurasi demografi Indonesia sekarang ini. Beribu-ribu keluarga migran terpaksa meninggalkan tempat tinggal mereka ketika konflik yang merajalela terjadi di beberapa provinsi yang sebelumnya merupakan wilayah tujuan utama kebijakan transmigrasi negara. Konflik-konflik sosial, baik secara vertikal maupun horizontal, tampak menandai berubahnya tatanan politik Orde Baru. Soeharto sendiri, tiang utama Orde Baru, dengan ragu-ragu diturunkan dari jabatannya setelah lebih dari tiga puluh tahun berada di puncak pemerintahan. Keterkaitan penduduk dan konflik bukan merupakan fenomena baru. Seperti yang ditegaskan Choucri (1984), konflik merupakan ciri utama semua perilaku politik pada semua tingkatan interaksi manusia. Selain itu, menonjolnya variabel penduduk dalam membentuk perilaku politik mendekatkan masalah-masalah penduduk dengan konflik. Di Indonesia, sebuah negara yang berbentuk Nusantara

---

<sup>17</sup> Naskah aslinya berbahasa Inggris.

dengan pluralitas etnis dan agamanya, menjadikan variabel penduduk memiliki kemungkinan yang paling serius untuk menciptakan konflik melalui mobilitasnya secara geografis.

Bab ini merupakan paparan hasil kajian perubahan politik dan konflik-konflik sosial yang belum lama ini berlangsung dari perspektif demografi-politik karena demografi oleh negara telah lama menjadi target dalam proses rekayasa elite penguasa yang telah menghasilkan konstruksi demografi-politik yang kompleks seperti sekarang ini. Selain tujuan sosial dan ekonomi, tujuan politik para elite penguasa selalu merupakan alasan utama dalam melakukan rekayasa demografi. Memindahkan penduduk ke daerah-daerah yang kosong di luar Pulau Jawa melalui kebijakan emigrasi penjajah dan kebijakan transmigrasi pascapenjajahan telah menjadi penggerak demografi selama seabad. Setelah kemerdekaan, integrasi nasional merupakan tujuan utama yang diinginkan para pemimpin nasional, terutama pada masa Orde Baru, sebagai pembenaran utama untuk melanjutkan rekayasa konfigurasi kependudukan negara. Oleh karena itu, merupakan titik balik dalam sejarah kebijakan migrasi negara di Indonesia, ketika arus balik migrasi terjadi setelah runtuhnya rezim Soeharto baru-baru ini.

Bab ini terdiri atas tiga bagian utama. Bagian *pertama*, berisi sejarah singkat hubungan politik dan demografi di Indonesia sejak masa penjajahan sampai sekarang. Selanjutnya, akan dikemukakan bagaimana dan mengapa elite politik, baik sebelum maupun sesudah kemerdekaan, membentuk dan memanipulasi kenyataan demografis untuk tujuan politik dan strategis. Bagian *kedua*, berisi analisis perubahan demografis sekarang ini untuk memahami adanya saling keterpengaruhannya antara demografi dan berbagai kebijakan sosial ekonomi yang dilaksanakan pada masa Orde Baru. Bagian *ketiga*, akan dititikberatkan pada hubungan sebab akibat antara demografi dan politik pada pertengahan tahun kedua 1990-an, terutama munculnya mobilitas kelompok etnis dan prospeknya bagi formasi negara di masa yang akan datang, khususnya pada perbincangan mengenai negara kesatuan dan federal di Indonesia sekarang ini.

## Demografi dan Politik: Warisan Kolonial

Pertumbuhan penduduk di Pulau Jawa yang cepat setelah pertengahan abad kesembilan belas merupakan salah satu faktor dominan pada masa akhir penjajahan. Jawa, terutama di bagian tengah dan timur, sangat padat penduduknya, sementara masih banyak wilayah yang luas di luar Jawa yang tidak dihuni atau hanya sedikit penduduknya. Pertumbuhan penduduk Jawa oleh pemerintah penjajah dianggap sebagai penyebab utama menurunnya kesejahteraan rakyat, seperti yang ditunjukkan oleh penemuan Komisi Kesejahteraan. Akan tetapi, pemerintah penjajah Belanda tidak mengetahui kebijakan yang dapat menyelesaikan secara langsung masalah pertumbuhan penduduk. Satu-satunya jawaban yang mereka tawarkan adalah migrasi dari Jawa ke pulau-pulau lain. Akibatnya, kekayaan bangsa yang digunakan untuk kepentingan perusahaan asing, menghalangi perkembangan industri lokal. Perkembangan ekonomi yang utama terjadi di luar Pulau Jawa, sementara masalah memburuknya tingkat kesejahteraan terutama berkembang di Jawa.

Politik Etis hanya memperhatikan peningkatan produktivitas pertanian. Pemerintah penjajah tampaknya tidak memiliki niat yang serius untuk memperkenalkan perubahan yang drastis dalam struktur ekonomi kolonial, misalnya dengan pengenalan sarana industrialisasi berskala besar. Seperti yang ditegaskan Legge (1964), langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah penjajah “yang etis” untuk mengembangkan standar kehidupan penduduk asli hanya bersifat meringankan (tidak menyembuhkan). Mereka melakukan beberapa keringanan di wilayah-wilayah tertentu, namun mereka tidak mencapai dan mereka tidak berupaya untuk mencapai perubahan teknologi apa pun. Pentingnya industrialisasi berskala besar sebenarnya ditekankan oleh sejumlah reformis etis, namun sampai depresi ekonomi dunia pada 1930-an, berbagai rencana yang dianjurkan tidak dilaksanakan.

Van Oorchot menyebutkan tiga alasan mengapa pemerintah penjajah Belanda tidak tertarik akan usulan industrialisasi (Penders,

1969). *Pertama*, ongkos angkut internal terlalu tinggi; *kedua*, tidak tersebarnya perlengkapan distribusi; *ketiga*, pajak impor untuk barang industri terlalu rendah untuk membiayai proteksi yang cukup. Akan tetapi, Penders (1969, 29–30) menegaskan bahwa Van Oorchot tidak menyebutkan atau tidak mengemukakan sepenuhnya alasan yang mendasar mengapa upaya-upaya industrialisasi gagal, yaitu kuatnya oposisi dari perusahaan-perusahaan perkebunan yang berkuasa secara politis. Industrialisasi dalam skala besar cenderung meningkatkan tuntutan akan tenaga kerja yang berimplikasi pada harga. Ini akan merusak perkebunan, yang sangat bergantung pada gaji yang rendah demi keuntungan mereka. Selain itu, para industrialis Belanda, juga tenaga kerja Belanda, tidak ingin diberi harga berdasarkan pasar Indonesia. Simpulan terakhir adalah bahwa industrialisasi Indonesia bertentangan dengan kepentingan ekonomi penjahaj secara keseluruhan.

Dalam memenuhi kepentingan perusahaan perkebunan, pemerintah Hindia Belanda mengeluarkan *Coolie Ordinance* (Ordonansi Kuli) yang pertama pada tahun 1880 untuk mengatur hubungan tenaga kerja, terutama di Sumatra Timur. Peraturan ini kemudian disebarluaskan ke wilayah lain di luar Pulau Jawa. Peraturan ini melindungi kepentingan perusahaan perkebunan dengan menahan para pekerja selama masa kontrak. Sanksi diberikan kepada para pekerja yang menyalahi kontrak kerja mereka. *Coolie Ordinance* yang pertama diikuti oleh peraturan lain pada tahun 1884 dan 1893, yang menyediakan para majikan kontrol hukum yang efektif atas surat perjanjian para pekerja mereka. Selain sanksi pidana, para majikan mengambil jalan lain untuk menahan para pekerja mereka. Satu cara yang paling disukai adalah memberikan kesempatan berjudi bagi para pekerja pada hari gajian. Sering kali, para pekerja terlibat utang yang banyak sehingga tidak ada pilihan lain selain menandatangani kontrak baru dengan para majikan mereka (Thee, 1969, 7–9). Sampai tahun 1909, perekrutan tenaga kerja dari Pulau Jawa tetap berada di tangan agen yang profesional. Namun, pada tahun tersebut, para pengusaha

Buku ini tidak diperjualbelikan.

perkebunan didorong oleh hukum untuk mengangkat agen mereka sendiri, yang sering dibantu oleh para perekrut pekerja. Asosiasi Penanam Deli, misalnya melaksanakannya dengan cara mendirikan agen mereka di Semarang, Jawa Tengah, dan perekrutan langsung tenaga kerja menjadi semakin menyebar. Pada tahun 1930, 84% tenaga kerja perkebunan di luar Jawa adalah orang-orang Jawa. Sisanya, 13% adalah Cina serta 3% adalah lokal (Thompson, 1947, 134).

Dari perspektif yang berbeda, Kartodirdjo (1973), seorang sejarawan terkenal, memandang bahwa sejarah pedesaan Jawa pada abad ke-19 dan awal abad ke-20 ditandai oleh gerakan-gerakan kerusuhan petani yang sporadis. Kebanyakan dari gerakan ini muncul dalam bentuk bentrokan dengan para penguasa penjajah. Gerakan-gerakan protes dan kerusuhan-kerusuhan sosial terjadi antara tahun 1900–1920 di berbagai daerah pedesaan di Jawa, seperti Tangerang, Pamanukan, Sukabumi, Ciasem, Kuningan (Jawa Barat), Pekalongan, Gombang, Semarang (Jawa Tengah), Mojokerto, Sidoarjo, Kediri, dan Jember (Jawa Timur).<sup>18</sup> Meskipun tidak bisa dilihat hubungan langsung antara kerusuhan sosial di Jawa dan permulaan kebijakan emigrasi, bukan tidak masuk akal untuk melihat adanya hubungan sebab akibat di dalamnya.

Ciri paling utama dari kerusuhan petani di Jawa adalah hubungannya dengan perubahan sosial secara umum dan dengan akibat penjajahan secara khusus. Kartodirdjo (1973) menegaskan bahwa gerakan-gerakan sosial berlatar belakang dari masuknya ekonomi penjajah yang begitu cepat yang akibatnya terhadap wilayah pedesaan Jawa telah mencapai puncaknya pada abad ke-19. Para penguasa penjajah memperkenalkan tatanan hukum dan hubungan sosial yang baru yang mencakup pertanian dan ketenagakerjaan. Tuntutan yang berlebihan akan wajib kerja dan pembebanan pajak-pajak baru meningkatkan ketidakpuasan rakyat. Penyerahan sebagian tanah untuk

---

<sup>18</sup> Kisah gerakan-gerakan ini telah didokumentasikan secara komprehensif oleh Arsip Nasional Republik Indonesia pada 1981.

penanaman tebu dan penetapan sumbangan wajib pascapanen padi merupakan penyebab langsung beberapa kerusuhan sosial.

Emigrasi sebagai upaya pemerintah penjajah untuk memin-dahkan rakyat dari Jawa ke pulau lain, dianggap sebagai langkah yang sukses dari Politik Etis meskipun jumlah keluarga yang pindah sebenarnya sedikit. Upaya pertama yang terorganisasi dalam program ini dilakukan pada 1905 ketika perkampungan pertanian yang terdiri atas 155 keluarga yang dinamakan Gedong Tataan didirikan di Lampung, Sumatra Selatan, sebagai sebuah eksperimen. Menjelang tahun 1930, 30.000 perkampungan telah didirikan. Upaya untuk menempatkan para petani Jawa di bagian tenggara Kalimantan dan Sulawesi gagal. Situasi berkembang pada 1930-an. Sebagai hasil dari propaganda yang lebih terlatih, metode pemilihan yang lebih baik, dan persiapan kerja yang lebih ekstensif di wilayah yang dihuni, lebih banyak petani yang dapat didorong untuk meninggalkan Jawa. Dari tahun 1933-1941, 222.586 migran ditempatkan kembali di Lampung dan Sumatra Selatan,<sup>19</sup> serta hampir 2.500 migran di Kalimantan<sup>20</sup>. Pada saat penjajahan Jepang (1942–1945), kebijakan migrasi pemerintah secara praktis dihentikan dan situasi ekonomi di Indonesia terus memburuk. Penduduk terus bertambah, namun pertumbuhan produktivitas ekonomi tertinggal jauh ketimbang pertumbuhan penduduk, yang disebabkan oleh kerusakan perlengkapan ekonomi pada saat penjajahan Jepang dan revolusi.

Sebagai salah satu dari tiga tujuan kebijakan Etis, kebijakan migrasi penjajah Belanda pada dasarnya dirumuskan dan dipelihara sebagai hasil dari kombinasi tiga faktor utama. Yang *pertama* adalah perubahan politik di Belanda yang menjadikan Koalisi Calvinis-Katolik berkuasa pada tahun 1901. Ciri yang tampak dari hasil kebijakan koalisi yang baru ini adalah ditinggalkannya tujuan eksploitasi ekonomi dan dikenalkannya intervensi langsung di bidang ekonomi

---

<sup>19</sup> Heeren (1979, 14).

<sup>20</sup> Pelzer (1945, 223–225).

untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk. Faktor *kedua* adalah kesempatan ekonomi, khususnya seperti yang dilihat oleh kapitalis Belanda setelah seluruh wilayah Nusantara dikuasai penjajah. Wilayah yang luas di luar Jawa menarik perusahaan swasta yang mencari lokasi luas untuk perkebunan. Oleh karena kelangkaan tenaga kerja, orang-orang Jawa direkrut sebagai tenaga kerja murah untuk aktivitas ekonomi yang baru. Faktor *ketiga* adalah kerusuhan sosial dan politik di banyak daerah pedesaan Jawa sebagai akibat dari eksploitasi ekonomi dan tekanan penduduk. Ini semua mendorong pemerintah penjajah untuk menghadapi kerusuhan sosial dengan memindahkan rakyat ke luar Jawa. Oleh sebab itu, kebijakan emigrasi, seperti yang dikembangkan Belanda bisa disimpulkan sebagai alat yang penting untuk memenuhi banyak tujuan dan kepentingan negara serta elite penguasanya. Pemandahan penduduk untuk mengurangi ketegangan sosial dan politik merupakan sebuah bentuk penggerak demografis guna memenuhi tujuan strategi dan keamanan negara.

## **Pemikiran Demografi-Politik Elite Nasional**

Setelah kemerdekaan, pemerintah merumuskan untuk pertama kalinya Rencana Pembangunan Lima Tahun dari 1956–1960. Dalam rencana tersebut, transmigrasi dipaparkan sebagai sebuah alat untuk mengurangi kepadatan penduduk di Jawa; menyediakan tenaga kerja di provinsi yang jarang penduduknya; mendukung strategi militer; dan mempercepat proses asimilasi (Hardjosudarmo, 1965, 128–129). Perubahan terpenting dalam kebijakan transmigrasi pada rencana tersebut adalah rujukan yang eksplisit pada tujuan strategi militer, sementara industrialisasi tidak lagi merupakan tujuan. Ini disebabkan oleh meningkatnya kerusuhan politik di beberapa wilayah yang disebabkan oleh kekecewaan terhadap kepemimpinan pemerintah pusat. Peranan strategis yang penting dari transmigrasi ditekankan kembali pada tahun 1962 yang disebabkan oleh perubahan dalam undang-undang dasar nasional. Ini terjadi ketika Soekarno memproklamasikan sistem pemerintahan Demokrasi Terpimpin untuk

Buku ini tidak diperjualbelikan.

menggantikan sistem Demokrasi Parlementer yang dia anggap gagal. Pembentukan Demokrasi Terpimpin terjadi dengan dukungan kepeimpinan militer pusat (Kuntjorojakti, 1978, 138–139).

Peranan politik militer semakin bertambah setelah mereka berhasil menumpas pemberontakan-pemberontakan wilayah di Sumatra Barat, Sulawesi Utara dan Selatan antara 1956 dan 1958. Seperti yang ditegaskan oleh Feith dan Lev (1963, 37), akhir dari pemberontakan ialah dicabutnya para regionalis dari arena militer dan politik. Hal itu membuka jalan bagi munculnya serangkaian hubungan kekuasaan yang baru. Dari tiga kekuatan politik utama pada tahun 1957 (presiden, pimpinan tentara pusat, dan para regionalis), hanya yang pertama dan kedua yang masih ada sampai menjelang pertengahan tahun 1958 dan keduanya masih tampak jelas bersaing satu sama lain. Selain itu, adanya pemberontakan di daerah-daerah telah menyebabkan pemerintah mengambil sikap yang lebih berorientasi ke pusat. Seperti dikemukakan oleh Kuntjorojakti (1967, 139), beberapa dekrit presiden tentang masalah regional telah memperlakukan daerah hanya sebagai unit administratif yang sederhana dalam kerangka birokrasi nasional yang sangat sentralistik.

Tidak diragukan lagi, perasaan marah tumbuh ketika pemerintah pusat memberikan perhatian yang terlalu sedikit kepada masalah-masalah lokal. Kemarahan penduduk lokal terhadap implementasi kebijakan transmigrasi oleh pemerintah pusat pada 1950-an dan 1960-an bukan merupakan fenomena baru. Sumber-sumber kemarahan dan ketidakpuasan kebanyakan berkaitan dengan sengketa tanah. Masalah di antaranya muncul karena konsep kepemilikan tanah di pulau-pulau luar Jawa pada umumnya berdasarkan hukum adat yang menentukan bahwa semua tanah merupakan milik marga. Keengganan rakyat lokal di Lampung (lokasi kebanyakan transmigrasi penduduk) untuk membiarkan penjajahan atas tanah mereka pada masa Belanda telah menyebabkan terbentuknya daerah orang-orang Jawa yang terpisah dari hunian para penduduk asli (Heeren, 1979, 47). Ketika rakyat lokal menolak memberikan tanah mereka untuk lokasi orang Jawa,

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Belanda menggunakan perintah yang halus untuk mendapat izin menggunakan tanah di luar hukum marga. Karena itu, wilayah-wilayah yang menjadi permukiman orang Jawa, biasanya terletak di luar hunian orang-orang lokal.

Nitisastro, dari kelompok nasionalis, mengkritik asumsi Belanda yang telah mengarah pada politik pemilahan tanah (Heeren, 1979, 17). Menurut Nitisastro, politik konservatif orang Belanda telah menghambat proses asimilasi antarkomunitas etnis di wilayah hunian baru. Nitisastro juga menegaskan bahwa politik pemilahan tanah jelas bertentangan dengan tujuan utama kemerdekaan Indonesia, yaitu membangun satu bangsa Indonesia. Pencampuran orang-orang Jawa dengan penduduk lokal diharapkan akan mendukung persatuan. Akan tetapi, tujuan ini terbukti lebih sulit ketimbang yang telah diantisipasi oleh pemerintah atau para nasionalis, seperti Nitisastro. Wertheim (1959, 196), misalnya mengungkapkan hasil observasinya di Lampung pada tahun 1956 bahwa asimilasi para migran Jawa tidak berhasil, baik untuk menjadi masyarakat Sumatra maupun masyarakat Indonesia. Masyarakat Jawa malah dibatasi oleh lingkungan Sumatra. Situasi ini, menurut Wertheim, menyebabkan meningkatnya penolakan orang-orang Sumatra terhadap kebijakan transmigrasi. Menurut Wertheim, penolakan semacam itu secara serius dapat menghambat upaya transmigrasi selanjutnya, sebab daya serap daerah-daerah luar Jawa bukan hanya dibatasi oleh faktor lokasi dan teknis, melainkan juga oleh faktor sosial.<sup>21</sup>

Perubahan dalam struktur politik nasional sejak deklarasi sistem Demokrasi Terpimpin sangat memengaruhi masalah kebijakan transmigrasi. Tujuan transmigrasi sekarang dinyatakan untuk meningkatkan keamanan nasional dan mengembangkan kesejahteraan sosial melalui pencapaian tiga tujuan jangka menengah, yaitu (1) membuka

---

<sup>21</sup> Prediksi Wertheim mengenai kemungkinan konflik sosial di Lampung sebagai akibat dari cepatnya laju pertumbuhan penduduk dan tekanan sosial antara para migran dan penduduk lokal terjadi dengan pecahnya "Peristiwa Lampung (*Lampung Affair*) pada Februari 1989.

wilayah-wilayah baru; (2) memindahkan penduduk dari wilayah yang padat penduduknya ke tempat yang kosong; (3) mengembangkan strategi wilayah untuk mencapai ketahanan nasional yang lebih besar (Hardjosudarmo, 1965, 129–130). Berkaitan dengan deklarasi Demokrasi Terpimpin, pemerintah pusat memperkenalkan perubahan administrasi lokal pada 1959. Di bawah sistem yang baru, marga dan “nagari” dihapuskan. Kekuasaan wilayah dipindahkan kepada bupati, yang dibantu oleh camat. Baik bupati maupun camat diangkat oleh penguasa yang lebih tinggi. Struktur pemerintah semacam itu menyebabkan rakyat lokal dan para migran tidak mendapat kesempatan untuk memengaruhi urusan pembangunan di daerah.

Penduduk lokal sangat menentang anggaran belanja pemerintah yang mengalokasikan lebih banyak dana bagi transmigrasi ketimbang masalah lain. Konstruksi jalan, sekolah-sekolah, kantor pertanian, kesehatan, dan banyak fasilitas lain biasanya lebih banyak dibangun di wilayah transmigrasi. Daerah lain mendapat dana yang lebih kecil. Akan tetapi, kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat sebetulnya memiliki landasan yang lebih luas. Seperti yang ditegaskan oleh Pauuw (1963, 156), penolakan di kalangan rakyat di luar Jawa terhadap kebijakan baru presiden dalam pembangunan menunjukkan ketakutan akan sentralisasi kekuasaan, juga sikap yang lebih moderat terhadap kapitalisme dan perusahaan asing. Di balik sikap ini semua, kita mendapatkan pertimbangan etnis dan perbedaan pengalaman sejarah yang cukup besar. Dalam situasi semacam itu, kebijakan transmigrasi yang bertujuan untuk memindahkan penduduk dari Jawa ke pulau-pulau lain semakin memperbesar penolakan terhadap kebijakan ini. Penolakan tersebut, misalnya secara jelas diungkapkan dalam Kongres Adat yang pertama di Palembang, Sumatra Selatan, pada Januari 1957, dan kemudian di Bukittinggi, Sumatra Barat, pada Maret di tahun yang sama.

Pada tahun 1964, sebuah evaluasi terhadap program transmigrasi pemerintah mengarah pada kebijakan baru pada Januari 1965 yang dinamakan Transmigrasi Gaya Baru. Pada salah satu pidatonya,

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Presiden Soekarno menyatakan bahwa “Indonesia tidak memerlukan keluarga berencana. Indonesia bisa memberi makan terhadap sedikitnya 250 juta orang ... jika dibagikan secara layak, jika energi mereka digunakan secukupnya ...”.<sup>22</sup> Di bawah perencanaan yang baru, pemerintah bermaksud memindahkan 100.000 keluarga setiap tahun. Pada pertengahan pertama 1965, pemerintah berhasil memindahkan sekitar 25.000 transmigran. Akibat kerusuhan politik setelah kudeta Oktober 1965, pelaksanaan transmigrasi praktis terhenti.

Bila pemerintah penjajah Belanda menggunakan kebijakan emigrasi hanya secara implisit sebagai alat penggerak demografi untuk tujuan keamanan; setelah kemerdekaan, pemerintah Republik Indonesia secara eksplisit memindahkan rakyat untuk memenuhi tujuan politik dan strategis. Rekayasa demografi menjadi bagian penting kebijakan strategi negara untuk mengurangi bertambahnya kemungkinan ketegangan sosial dan politik, terutama di wilayah-wilayah di sekitar Ibu Kota Jakarta. Kebijakan transmigrasi bersama strategi militer lainnya secara eksplisit digunakan untuk mendukung kebijakan luar negeri pemerintah pada saat konfrontasi dengan Malaysia, dengan menempatkan penduduk di wilayah-wilayah perbatasan, seperti Riau, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Timur. Setelah kemerdekaan, beberapa pemimpin ideologi, seperti Yamin dan Soekarno, juga menganggap transmigrasi sebagai alat untuk membaurkan penduduk dari kelompok etnis yang berbeda guna membentuk identitas budaya yang homogen dan meningkatkan integrasi nasional.

Pandangan konvensional di kalangan para teknokrat-ekonom Orde Baru adalah bahwa tingkat pertumbuhan penduduk merupakan penentu kesuksesan yang penting dalam upaya perkembangan ekonomi negara. Dibanding upaya menurunkan laju pertumbuhan penduduk, yang pada permulaan Orde Baru mendapatkan prioritas yang tinggi, masalah distribusi penduduk yang tidak seimbang antara

---

<sup>22</sup> Dikutip dari pidato Soekarno pada pertemuan umum Gerakan Nasional untuk Transmigrasi, 28 Desember 1964, yang berjudul “Transmigrasi Merupakan Masalah Hidup dan Mati bagi Indonesia” (Departemen Informasi, 1964, 13).

Jawa dan luar Jawa pada umumnya tidak dianggap sebagai masalah penting oleh para teknokrat-ekonom. Nitisastro (1970, 238), yang dikenal sebagai arsitek kebijakan ekonomi Orde Baru, menegaskan bahwa yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah penduduk di Indonesia adalah upaya pembangunan besar-besaran guna menciptakan kesempatan kerja yang luas disertai oleh penyebaran menu-runnya angka secara cepat. Meskipun demikian, masalah distribusi penduduk yang tidak seimbang dan peranan transmigrasi sebagai cara untuk memecahkannya, ternyata tetap menjadi fokus pemikiran pemerintah dan menjadi kebijakan yang sangat penting dalam rencana pembangunan nasional pada masa Orde Baru.

Oleh karena itu, pada awal Orde Baru, motif Presiden Soeharto yang sebenarnya untuk melanjutkan transmigrasi tidak sulit untuk diketahui. Penjelasannya terletak pada gagasan keharmonisan di kalangan orang-orang Jawa, yang dalam konteks politik Indonesia tercermin pada konsep kesatuan dan integrasi nasional, yang sangat dijunjung tinggi oleh presiden dan militer.<sup>23</sup> Dalam konteks ini, transmigrasi dianggap sebagai alat yang biasa mempercepat proses integrasi nasional. Kebijakan-kebijakan pemerintah untuk memindahkan rakyat dari Jawa yang sesak ke pulau lain dari sudut yang lain juga dianggap sebagai sebuah alternatif bagi *land reform* (perubahan dalam kepemilikan tanah).<sup>24</sup> Meskipun demikian, peninggalan kebijakan penjajah, juga kebijakan-kebijakan kependudukan era Orde Lama (yang pada dasarnya bersifat pronatalis dan memandang distribusi penduduk yang tidak seimbang sebagai masalah utama), tidak dapat dihilangkan dengan mudah dari pemikiran elite penguasa.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> Lihat "Wawancara dengan Koentjaraningrat", Visser, 1988.

<sup>24</sup> *Land reform*, yang secara agresif didukung oleh Partai Komunis Indonesia (PKI) sebelum Kudeta 1965, dianggap oleh Orde Baru sebagai kebijakan komunis.

<sup>25</sup> Gambaran bagaimana golongan elite, terutama militer, menganggap transmigrasi penting untuk dilaksanakan ditunjukkan oleh permintaan Jenderal Soeharto kepada Duta Besar Amerika Serikat di Indonesia, Marshall Green, pada pertemuan mereka yang pertama pada 29 Mei 1966. Dalam pertemuan tersebut Soeharto meminta pemberian

## Rekayasa Demografi dan Strategi Militer

Seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, masalah integrasi dan persatuan nasional sebenarnya telah didiskusikan sejak tahun-tahun pertama kemerdekaan. Arti pentingnya pun telah mencapai puncaknya pada saat pemberontakan regional 1956-1958. Peran militer yang menentukan dalam mengakhiri pemberontakan tersebut merupakan faktor yang utama dalam membentuk kembali peranan kepemimpinan militer yang dimainkan dalam politik nasional sejak saat itu (Feith dan Lev, 1963, 37). Selain itu, integrasi nasional telah menjadi masalah kunci dan menjadi perhatian utama para pemimpin militer, yang kekuasaannya lebih diperkuat lagi dengan terjadinya kekacauan politik pada tahun 1965. Akan tetapi, hubungan konseptual antara kebijakan transmigrasi dan integrasi nasional jarang diungkapkan secara eksplisit.

Namun, satu penjelasan yang eksplisit diberikan oleh Brigadir Jenderal Edi Sugardo dari Lemhanas, Departemen Pertahanan sebagai berikut:

“Dari sudut pandang geopolitik dan geostrategis, kebijakan transmigrasi merupakan upaya, metode, dan cara untuk mencapai integrasi geografis, yang merupakan kondisi dasar bagi persatuan nasional, untuk mengembangkan kesejahteraan dan kesadaran rakyat, serta sebuah kesempatan untuk memanfaatkan sumber daya alam. Pencapaian integrasi geografis, di satu sisi, akan melindungi negara dari kecenderungan sentrifugal, dan di sisi lain, memperkuat kekuatan sentripetal. Integrasi geografis juga merupakan media untuk membangun pengertian, persahabatan, dan kerja sama dengan negara-negara lain. Dari sudut pandang pertahanan nasional, transmigrasi merupakan pendukung Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta (SISHANKAMRATA), untuk menahan ancaman subversi, in-

---

atau pinjaman ringan sebesar US \$500 juta untuk membantu program transmigrasi (Lihat Surat dari Marshall Green kepada Dr. Terrence Hull di Australian National University, Canberra, Australia, 18 Maret 1988).

filtrasi, dan invasi dari luar, terutama melalui penyediaan sumber daya manusia.”<sup>26</sup>

Dalam pandangan militer, integrasi geografis, yang di dalamnya tercakup kebijakan transmigrasi, memainkan peranan penting dengan menyediakan sumber daya manusia. Hal tersebut merupakan syarat utama bagi pencapaian integrasi nasional. Unsur penting lain dari pemikiran militer ini adalah konsep “pertahanan dasar”. Pertahanan dasar kekuatan bersenjata Indonesia, menurut Crouch (1986), berlandaskan pada doktrin kesejahteraan teritorial. Doktrin ini mensyaratkan bahwa kekuatan pertahanan, terutama angkatan darat, diorganisasikan dalam wilayah teritorial ketimbang garis fungsional. Di bawah doktrin ini, seluruh bangsa dibagi menjadi beberapa komando teritorial yang kurang lebih setara dengan pemerintahan sipil. Dalam istilah doktrin pertahanan, fungsi utama komando teritorial adalah untuk memelihara kontak dengan rakyat lokal sehingga mereka dapat digerakkan dengan cepat untuk mendukung operasi gerilya ketika diperlukan. Tentu saja bisa ditambahkan bahwa struktur teritorial ini juga sangat menguntungkan tujuan kontrol politik. Peranan transmigrasi dalam konsep pertahanan dasar adalah untuk menempatkan penduduk di wilayah yang kosong guna mendukung komando militer teritorial. Menurut Tanter (dalam Sebastian, 1996, 88–89), menerangkan tiga unsur yang memengaruhi konsep strategi teritorial militer di Indonesia. Geografi menjadi kerangkanya, yang di dalamnya diisi demografi dan kondisi sosial dari ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan militer (Ipoleksosbudmil) sebagai faktor kehidupan sosial yang dihasilkan dari sintesis dua unsur lainnya.

Peranan penting transmigrasi bagi pertahanan dan keamanan nasional dinyatakan secara eksplisit pada tahun 1985 oleh Panglima Angkatan Bersenjata, Jenderal Moerdani, yang mengatakan bahwa transmigrasi merupakan kebijakan dalam kerangka pembangunan ekonomi yang memiliki hubungan langsung dengan keamanan dan pertahanan nasional. Moerdani menegaskan bahwa penting bagi

<sup>26</sup> Lihat Sugardo (1987, 4–5).

militer untuk terlibat dalam pemilihan lokasi, terutama karena lokasi transmigrasi sangat berkaitan dengan konsep manajemen teritorial.<sup>27</sup> Terdapat indikasi yang kuat bahwa keputusan untuk menempatkan para transmigran di Irian dimotivasi oleh alasan keamanan dan militer. Anggapan meningkatnya gerakan separatis (pemisahan diri) di bawah OPM (Organisasi Papua Merdeka) di beberapa tempat di Irian Jaya jelas mengkhawatirkan elite militer di Jakarta. Oleh sebab itu, ia dapat memprovokasi ketidakstabilan politik yang lebih besar di Irian Jaya.<sup>28</sup> Pemilihan tempat transmigrasi di sepanjang perbatasan PNG jelas menunjukkan intervensi militer dalam perencanaan wilayah transmigrasi. Pada awal 1980-an, transmigrasi dirancang untuk memenuhi tujuan strategis militer di provinsi-provinsi yang dianggap bermasalah, seperti Aceh, Irian Jaya, dan Timor Timur.

Dalam kasus Irian Jaya, kebijakan transmigrasi oleh pemerintah pusat telah mendorong meningkatnya ketegangan etnis. Pada pertengahan 1980-an, ketika Irian Jaya menjadi tujuan utama kebijakan transmigrasi, muncul kekesalan yang sangat besar dari penduduk lokal. Kekesalan penduduk lokal kepada para transmigran yang kebanyakan berasal dari Jawa, di antaranya karena persepsi rakyat lokal bahwa mereka diperlakukan tidak adil oleh pemerintah. Penduduk lokal memandang bahwa para transmigran menerima bantuan yang lebih banyak ketimbang penduduk lokal. Masalah-masalah yang kontroversial, seperti “Jawanisasi”, “penjajahan internal”, dan “Islamisasi” disuarakan dengan keras terhadap pemerintah Indonesia oleh banyak LSM asing. Bank Dunia, pendukung utama program transmigrasi, juga dikritik, baik oleh para LSM asing maupun Indonesia karena

---

<sup>27</sup> Pernyataan Moerdani merupakan bagian dari makalah kuncinya pada seminar di Lembaga Pertahanan Nasional (Kompas, 8 Maret, 1985).

<sup>28</sup> Pada awal 1980-an, OPM sangat aktif di wilayah-wilayah perbatasan. Militer melakukan operasi yang keras dalam upaya mengurangi pemberontakan OPM. Pada 1984, ribuan penduduk Irian dilaporkan telah mengungsi ke PNG. Tentang masalah perbatasan Irian Jaya-PNG, lihat studi Bandiyono dkk, 1996.

mendukung marginalisasi penduduk asli dan perusakan hutan tropis di Indonesia.<sup>29</sup>

## Dari Transmigrasi ke Migrasi Spontan

Berdasarkan hasil sensus penduduk tahun 1971, Titus (1978) menggunakan pendekatan Amin (1974) mengenai pusat-daerah (*center-periphery*), telah mencoba menunjukkan bahwa strategi pembangunan dan aktivitas ekonomi asing memainkan peranan penting dalam memengaruhi gerakan penduduk antarwilayah. Investasi perusahaan asing yang paling disukai adalah industri-industri yang menghasilkan bahan baku, seperti kayu dan minyak, juga industri-industri pemasangan dan konstruksi, diikuti dengan perdagangan dan jasa. Aktivitas ini telah banyak menarik modal asing. Perkembangan industri yang menghasilkan bahan baku hampir terbatas hanya di pulau-pulau luar Jawa, sementara aktivitas lainnya terutama bertempat di pusat-pusat kota Jawa. Titus mengklasifikasi sebuah provinsi sebagai pusat atau daerah berdasarkan keberadaan aktivitas ekonomi semacam itu. Selain itu, setiap wilayah dinilai berdasarkan keberadaan “faktor-faktor daya tarik” (misalnya kesempatan kerja, pendapatan per kapita regional, dan daya tarik kota) atau “faktor-faktor buruk yang bersifat mengusir” (misalnya tekanan penduduk pedesaan, ketidakstabilan ekosistem, kurangnya fasilitas pendidikan, dan pergolakan politik).

Menurut Titus, mobilitas tertinggi yang bersamaan dengan migrasi-masuk terdapat di provinsi-provinsi yang ekonominya maju, baik di pusat (Jakarta dan Sumatra Utara) maupun di wilayah pinggiran yang relatif berkembang (Sumatra Selatan, Riau, dan Kalimantan Timur). Mobilitas terendah dan tidak adanya migrasi terdapat di provinsi-provinsi yang terpencil dan pada umumnya masih merupakan wilayah yang dapat mencukupi dirinya sendiri, seperti Nusa Tenggara Timur dan Barat. Mobilitas tertinggi yang terjadi bersamaan dengan migrasi-keluar tampak di provinsi-provinsi daerah yang sangat

<sup>29</sup> Untuk rujukan yang penting tentang pembangunan daerah di Irian Jaya di bawah Orde Baru, lihat Manning dan Rumbiak (1987).

terintegrasi dan dekat dengan perkotaan, namun stagnan, seperti Sumatra Barat, Jawa Tengah, dan Yogyakarta. Mengkritik karya Titus, yang mengabaikan gerakan jangka pendek dan tidak permanen, Forbes (1981) dengan menggunakan pendekatan yang sama, melakukan sebuah studi di Sulawesi Selatan, terutama Ujung Pandang. Dia memfokuskan perhatiannya pada sirkulasi para pedagang kecil antara Ujung Pandang dan daerah pedalaman serta menunjukkan bahwa mayoritas migran dan para produsen kecil tetap berhubungan dengan desa mereka dengan pulang secara rutin ke kampung halamannya. Sirkulasi yang penting antara Ujung Pandang (sekarang Makassar) dan daerah pedalaman bukan hanya dalam hal tenaga kerja, melainkan juga dalam bentuk uang dan barang. Tema utama studi Forbes adalah pentingnya memandang mobilitas penduduk sebagai cerminan dari struktur dan proses masyarakat Indonesia.

Bentuk umum kecenderungan migrasi antara Jawa dan luar Jawa menunjukkan pergantian yang menarik setelah pertengahan 1980-an. Migrasi-keluar dari Jawa ke pulau-pulau lain antara periode 1970–1980 dan 1980–1990, jelas menurun dari 137% menjadi hanya 15,7%.<sup>30</sup> Perubahan ini menunjukkan meningkatnya faktor penarik di Jawa dan menurunnya peranan kebijakan transmigrasi sebagai faktor pendorong untuk migrasi-keluar dari Jawa, terutama setelah pertengahan 1980-an. Indonesia Timur sebagai bagian dari pulau-pulau di luar Jawa juga menunjukkan bentuk dan kecenderungan serupa. Dalam data perkembangan akhir-akhir ini, berdasarkan Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) 1995, Raharto dan Romdiati (1998) menunjukkan bahwa migrasi-masuk ke provinsi-provinsi Indonesia bagian timur juga sangat menurun antara 1990 dan 1995. Pada tahun 1990 migrasi-masuk ke Indonesia bagian timur terhitung 54%, sementara migrasi-keluar menuju Indonesia bagian barat hanya 36%. Pada tahun 1995 migrasi-masuk ke Indonesia bagian timur menurun sampai 49%, sementara migrasi-keluar sangat meningkat sampai

---

<sup>30</sup> Untuk analisis yang detail tentang perubahan bentuk dan proses migrasi di Indonesia pada masa Orde Baru, lihat Hugo (1997).

49%.<sup>31</sup> Perubahan volume dan bentuk migrasi antara Indonesia bagian timur dan barat menunjukkan meningkatnya perbedaan wilayah antara Indonesia bagian timur dan barat.

Bentuk umum fenomena migrasi rupanya menunjukkan bahwa pembangunan regional Orde Baru pada dasarnya gagal mencapai pendistribusian manfaat ekonomi secara adil antara Jawa dan luar Jawa, juga antara Indonesia bagian timur dan barat. Perubahan dalam berbagai kebijakan ekonomi makro dari kebijakan substitusi impor menjadi orientasi ekspor setelah jatuhnya harga minyak dunia pada pertengahan 1980-an adalah salah satu faktor utama yang mendorong dikonsentrasikannya lebih jauh industri-industri manufaktur di Jawa daripada pendesentralisasian pertumbuhan ekonomi regional yang berpusat di luar Jawa.

Dari struktur distribusi penduduk, menurut SUPAS 1995, Indonesia bagian timur hanya dihuni oleh 13,3% dari total penduduk Indonesia. Oleh sebab itu, dari perspektif demografi nasional, Indonesia bagian timur, yang terdiri atas sembilan provinsi yang bertempat di Sulawesi, Kepulauan Maluku, Irian Jaya (dahulunya Papua Barat, dan sekarang Papua), dan Kepulauan Nusa Tenggara (tidak termasuk Bali) tidak dapat diletakkan pada satu sistem demografi. Kepadatan penduduk di wilayah ini bervariasi. Maluku dan Irian Jaya, misalnya keduanya merupakan wilayah yang paling sedikit penduduknya di Indonesia.<sup>32</sup> Para birokrat di Jakarta yang didominasi orang-orang Jawa, dengan mudah menganggap Indonesia bagian timur sebagai tanah yang masih kosong dan mengarahkan kebijakan transmigrasi ke provinsi-provinsi Indonesia bagian timur tersebut.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Lihat Raharto dan Romdiati (1998).

<sup>32</sup> Pada tahun 1995 kepadatan Maluku dan Irian Jaya hanya delapan orang setiap kilometer persegi, sementara Jawa 850 dan Indonesia 95.

<sup>33</sup> Peningkatan dalam sasaran transmigrasi ke Indonesia bagian timur pada awal 1980-an didukung oleh kenyataan bahwa pemerintah pusat sangat percaya akan kemampuan finansialnya karena Bank Dunia mendukung sepenuhnya program tersebut. Pemerintah juga menyatakan bahwa wilayah-wilayah tujuan transmigrasi, seperti Lampung

Akibat keputusan pemerintah pusat untuk mendukung program transmigrasi di Indonesia bagian timur jelas terlihat dari kecenderungan migrasi yang positif sejak tahun 1980 di provinsi-provinsi tujuan, seperti Irian Jaya, Maluku, Sulawesi Tenggara, dan Sulawesi Tengah. Migrasi-masuk rupanya juga memainkan peranan penting dalam pertumbuhan tingkat penduduk yang relatif tinggi di provinsi-provinsi tersebut. Di sisi lain, di provinsi-provinsi seperti Sulawesi Utara dan Selatan, juga Nusa Tenggara Barat dan Timur, migrasi-keluar yang tinggi juga turut menyebabkan tingkat pertumbuhan penduduk yang rendah di provinsi-provinsi tersebut.<sup>34</sup> Akibat jatuhnya harga minyak dunia pada pertengahan 1980-an, anggaran belanja nasional untuk program transmigrasi dipotong secara drastis sehingga sangat mengurangi jumlah transmigran yang telah direncanakan sebelumnya.<sup>35</sup> Keputusan untuk memindahkan para transmigran ke Indonesia bagian timur menyebabkan meningkatnya anggaran belanja transmigrasi karena ongkos transportasi menjadi sangat mahal.

Mobilitas penduduk dan data pekerjaan, seperti yang dilaporkan dari sensus penduduk dan survei tenaga kerja pada dua dekade terakhir, jelas menunjukkan bahwa kecenderungan mobilitas penduduk sangat berhubungan dengan proses sosial-ekonomi yang lebih luas dari yang dianjurkan oleh kebijakan-kebijakan pemerintah. Meningkatnya volume mobilitas penduduk, seperti yang telah disebutkan sebelumnya, pada dasarnya merupakan konsekuensi logis dari tiga faktor yaitu kelebihan tenaga kerja, perkembangan sarana transportasi

---

dan Kalimantan Selatan, ditutup bagi transmigran baru karena sudah dianggap padat penduduk.

<sup>34</sup> Nusa Tenggara Timur, dan akhir-akhir ini diikuti oleh Nusa Tenggara Barat, menjadi wilayah utama pengiriman para pekerja migran ke Malaysia dan Arab Saudi.

<sup>35</sup> Polemik tentang tempat dan peranan program transmigrasi dalam diskursus pembangunan daerah di Indonesia secara sekilas muncul ke permukaan di kalangan para akademisi Australia, di *Bulletin of Indonesian Economic Studies* pada akhir 1970-an dan awal 1980-an. Sayangnya, pandangan yang diperdebatkan dalam polemik ini, hanya berkutat sekitar masalah demografi dan ekonomi, mengesampingkan aspek politik yang penting dari program tersebut.

dan jaringan kerja, serta dibukanya aktivitas-aktivitas ekonomi, terutama di daerah-daerah perkotaan, tempat ekonomi sektor informal menyediakan banyak pilihan pekerjaan yang bermacam-macam bagi para migran. Di provinsi-provinsi Indonesia bagian timur, para migran yang paling terkenal, selain orang-orang Jawa (yang hampir ada di mana-mana) adalah tiga kelompok etnis yang berasal dari bagian selatan Sulawesi, yaitu Bugis, Makassar, dan Buton. Para migran ini terkenal sebagai pelaut dan pedagang serta telah berhasil mengembangkan jaringan kerja sosial dan ekonomi di wilayah-wilayah perkotaan utama di Indonesia bagian timur.<sup>36</sup>

Walaupun pencapaian transmigrasi telah menurun sejak pertengahan 1980-an, migrasi-masuk ke Indonesia bagian timur bersifat positif, terutama ke wilayah-wilayah perkotaan. Seperti yang ditunjukkan Raharto dan Romdiati (1998) dalam analisis mereka tentang migrasi antarprovinsi di Indonesia bagian timur, perubahan migrasi menuju wilayah-wilayah perkotaan terlihat jelas di provinsi-provinsi, seperti Irian Jaya, Maluku, dan Timor Timur. Perubahan dari wilayah pedesaan ke wilayah perkotaan sebagai akibat dari menurunnya program transmigrasi juga menunjukkan elastisitas ekonomi perkotaan, terutama dalam sektor informal. Kelebihan tenaga kerja, terutama proporsi kelompok usia kerja baru, meningkat di Indonesia bagian barat, terutama Jawa. Hal ini bisa menjadi penentu penting bagi generasi muda untuk mencari kesempatan ekonomi dengan bermigrasi ke Indonesia bagian timur. Tampaknya para migran yang menuju ke wilayah perkotaan berkecimpung dalam berbagai macam aktivitas sektor informal. Dalam hal ini, para migran cenderung lebih berani berusaha ketimbang orang-orang lokal karena pengalaman sebelumnya di tempat asal mereka. Para migran umumnya juga berpendidikan lebih tinggi ketimbang orang-orang lokal.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Sejak 1980-an sejumlah besar pekerja migran juga telah berpindah melewati batas nasional, terutama ke Malaysia.

<sup>37</sup> Lihat Raharto dan Romdiati, 1998.

## Mobilitas Etnik dan Dampak Politiknya

Sekitar 30% penduduk Indonesia bagian timur bertempat di Sulawesi Selatan. Karena jumlah penduduknya yang terbesar dan lokasinya yang strategis, Sulawesi Selatan sangat penting dalam sistem migrasi yang beroperasi di Indonesia bagian timur. Lokasi strategis Sulawesi Selatan sebagai tempat Pelabuhan Ujung Pandang yang merupakan pelabuhan laut ketiga terbesar setelah Jakarta dan Surabaya dan perilaku migrasi penduduknya yang terkenal menjadikan provinsi ini memiliki peranan yang dominan dalam pembangunan provinsi-provinsi Indonesia bagian timur, baik secara ekonomi maupun politik.<sup>38</sup> Sulawesi Selatan juga merupakan tempat tinggal tiga kelompok etnis yang terkenal akan perilaku migrasi mereka, yaitu Bugis, Buton, dan Makassar. Di Indonesia bagian timur, ketiga kelompok etnis ini sangat populer dengan label BBM, singkatan dari Bugis-Buton-Makassar. Perilaku migrasi BBM yang terkenal serta implikasi sosial dan ekonominya di Indonesia bagian timur digambarkan dengan sangat baik di berbagai studi. Aditjondro, misalnya memberikan paparan yang menarik tentang bagaimana para migran BBM menaklukkan rakyat lokal di Irian Jaya secara sosial dan ekonomi.<sup>39</sup> Di Maluku, terutama di Ambon, para migran Buton merupakan kelompok penduduk utama yang berkecimpung dalam pekerjaan yang tidak berkeahlian dan ekonomi sektor informal.<sup>40</sup>

Setelah penggabungan Timor Timur ke Indonesia pada tahun 1976, para migran BBM adalah kelompok yang paling siap untuk memasuki wilayah baru guna memenuhi sektor bisnis yang mungkin

<sup>38</sup> Tentang peranan Ujung Pandang sebagai pusat industri maritim di Indonesia, lihat artikel Howard Dick tentang pelayaran perahu di Indonesia bagian timur (1975).

<sup>39</sup> Monograf Aditjondro merupakan sumber yang penting tentang migrasi spontan orang-orang Bugis, Makassar, dan Buton di Indonesia bagian timur, terutama Irian Jaya (lihat Aditjondro 1986).

<sup>40</sup> Perihal komposisi penduduk yang terperinci di Ambon (lihat Djohan 1996). Diperkirakan 150 ribu pengungsi konban konflik komunal di Ambon pada 1999 kembali ke Buton.

ditinggalkan oleh Cina-Portugis setelah Indonesia menduduki wilayah tersebut. Di Timor Timur, para migran kebanyakan berasal dari Jawa, Bali, dan Nusa Tenggara Timur. Sementara itu, para transmigran yang rupanya karena alasan-alasan sosial dan politik kebanyakan direkrut dari Bali. Sampai tahun 1994, terdapat 1.634 transmigran dari Bali yang beragama Hindu; dan 1.212 transmigran dari Jawa yang mayoritasnya beragama Katolik. Pemerintah juga menempatkan penduduk lokal di bawah skema transmigrasi lokal.<sup>41</sup>

Konsentrasi para migran di Irian Jaya di antaranya terjadi di Timika, tempat beroperasinya industri pertambangan tembaga yang dijalankan oleh perusahaan Amerika, Freeport. Sejak tahun 1980-an, pertumbuhan penduduk di Timika bertambah sangat pesat berkaitan dengan meningkatnya aktivitas ekonomi di wilayah tersebut. Penduduknya sekarang ini diperkirakan sekitar dua puluh ribu dan sekitar setengahnya adalah para migran.<sup>42</sup> Sejak permulaan, penduduk asli menentang eksplorasi pertambangan karena mereka menganggap tempat tersebut sakral. Konflik pertama terjadi pada tahun 1967 ketika eksplorasi pertama dimulai. Keresahan terhadap Freeport terulang untuk kedua kalinya pada tahun 1973. Pada tahun 1977, konflik yang lebih besar terjadi yang melibatkan “kelompok pemberontak” OPM. Sejak konflik kedua, militer mulai ditempatkan di Timika sehingga lebih menggelorakan penentangan dari penduduk lokal. Pandangan bahwa Freeport hanya menguntungkan para investor asing dan pemerintah pusat, merupakan sumber utama keresahan. Selain itu, kekejaman yang dilakukan militer terhadap penduduk lokal dan berbagai pelanggaran hak asasi manusia meningkatkan potensi konflik di Timika. Kekesalan rakyat lokal terhadap Freeport dan militer berpuncak dalam beberapa kerusuhan pada tahun 1995 sehingga menjadi masalah nasional dan internasional.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Tentang migrasi ke Timor Timur (Lihat Aditjondro, 1994 dan Soewartoyo, 1994.)

<sup>42</sup> Lihat Widjojo, 1997.

<sup>43</sup> Untuk laporan yang terperinci tentang konflik antara penduduk asli (Amungme dan Kamoro) dan Freeport, lihat bagian empat dari sebuah buku tentang pelanggaran hak

Di Indonesia bagian timur, khususnya di Irian Jaya dan Timor Timur, pembagian kerja berdasarkan kelompok etnis agak berbeda dengan tempat lain.<sup>44</sup> Sektor ekonomi tingkat yang lebih tinggi biasanya berada di tangan orang-orang Cina, sedangkan tingkat menengah dan bawah didominasi oleh orang-orang Makassar, Bugis, dan Buton. Orang-orang Jawa, termasuk kelompok etnis migran, biasanya menduduki pekerjaan pemerintahan yang terbatas, seperti pegawai negeri dan militer. Dominasi orang-orang Jawa di berbagai jabatan pemerintahan merupakan hasil proses perekrutan pekerjaan yang diselenggarakan pemerintah pusat di Jawa. Di Irian Jaya dan Timor Timur, mengingat sejarah politik mereka, pengangkatan para pejabat oleh pemerintah pusat juga disertai pertimbangan keamanan dan militer. Perasaan kesal di kalangan penduduk lokal terhadap dominasi para migran pada pekerjaan pemerintahan dan swasta sangat jelas dan mudah diketahui, sekalipun oleh pengamatan yang bersifat kasual.<sup>45</sup>

Mengingat perbedaan situasi sosial-politik, konflik antara para migran dan penduduk lokal di Irian Jaya dan Timor Timur, tidak dapat dipahami jika hanya dikaitkan pada masalah demografi dan ekonomi. Dalam menilai peristiwa-peristiwa tersebut, sejarah-politik provinsi-provinsi tersebut, dalam hubungannya dengan proses pembangunan bangsa dan negara, hendaknya diberikan pertimbangan khusus. Provinsi Irian Jaya, dahulunya Papua Barat-jajahan Belanda, bersatu dengan Negara Indonesia pada tahun 1963 setelah melalui negosiasi diplomatis yang panjang dan peristiwa-peristiwa konflik bersenjata antara Indonesia dan Belanda. Irian Jaya dipersatukan dengan Indonesia setelah negara memenangkan referendum di bawah pengawasan

---

asasi manusia pada industri-industri pertambangan di Indonesia (Bachriadi 1998).

<sup>44</sup> Informasi tentang pembagian kerja berdasarkan kelompok etnis diamati pada saat kunjungan penulis ke Indonesia bagian timur antara 1991-1993. Lihat Tirtosudarmo (1997b).

<sup>45</sup> Para migran diejek oleh penduduk lokal dengan dipanggil “si rambut lurus”, sementara para migran memanggil penduduk lokal “si rambut keriting”.

PBB. Akan tetapi, kelompok Papua Barat menolak hasil referendum dan memproklamasikan organisasi mereka, yaitu Organisasi Papua Merdeka (OPM) sebagai pemilik yang sah provinsi tersebut serta melawan Indonesia dengan kekuatan senjata. Sementara itu, Timor Timur dicaplok oleh Indonesia pada tahun 1976 di tengah-tengah konflik internal antarpantai yang berlomba untuk meraih legitimasi mereka untuk memerintah di bekas jajahan Portugis.

Serupa dengan Irian Jaya, perjuangan bersenjata melawan penjajahan Indonesia terjadi di bawah bendera Fretilin.<sup>46</sup> Terlepas dari pengakuan Indonesia terhadap wilayah tersebut, PBB masih mengakui Portugis sebagai penguasa Timor Timur.<sup>47</sup> Meskipun iklim politik yang mudah menguap akhir-akhir ini, pemerintah pusat terus menyediakan alokasi anggaran belanja yang besar untuk provinsi tersebut. Sebagian besar anggaran digunakan untuk mengembangkan berbagai sarana fisik. Konstruksi jalan aspal yang menghubungkan Timor Barat dan Timur dan disediakannya penerbangan dan kapal laut ke dan dari Dili, Ibu Kota Timor Timur, sangat mendukung bertambahnya migrasi-masuk ke Timor Timur. Faktor pendukung demografis yang menyebabkan ketegangan antara menduduki migran dan lokal adalah dominasi pekerjaan oleh para migran, terutama di kalangan kaum muda terdidik di wilayah perkotaan. Pada tahun 1990, misalnya di Dili, Ibu Kota Timor Timur, lebih dari 20% angkatan kerja berusia antara 15–29 tahun tidak bekerja (Tirtosudarmo, 1996). Dalam kebanyakan kasus, keterlibatan pemuda lokal dalam berbagai bentuk protes melawan para migran sangat menonjol. Selain itu,

---

<sup>46</sup> Tentang akibat penjajahan Indonesia di Timor Timur, lihat Soetrisno et al, (1991) dan Aditjondro (1994).

<sup>47</sup> Sebagai akibat dari status perselisihannya di Timor Timur, dalam kasus apa pun diberikan pertimbangan khusus. Munculnya gerakan bawah tanah, yang diorganisasi oleh para pemuda, lebih mendapatkan perhatian internasional, setelah terjadinya apa yang dinamakan Peristiwa Dili pada 12 November 1991. Dalam peristiwa tersebut diperkirakan seratus penduduk dibunuh oleh tentara Indonesia ketika melakukan protes. Sejak tahun 1991, Timor Timur jelas menjadi wilayah yang paling bermasalah di Indonesia.

peranan gerakan pertentangan bawah tanah di Timor Timur melawan penjajahan Indonesia hendaknya tidak dianggap remeh dalam menilai konflik-konflik antara para migran dan penduduk lokal. Di Timor Timur, para migran sering memutuskan untuk meninggalkan provinsi tersebut untuk menghindari sikap bermusuhan orang-orang Timor Timur.<sup>48</sup>

Penyamaan kekuasaan antara pusat dan daerah setelah runtuhnya Soeharto pada 21 Mei tahun 1998 dipecahkan karena mulai menjamurnya berbagai kelompok yang memprotes dominasi pemerintah pusat. Tuntutan akan otonomi yang lebih besar kebanyakan diungkapkan dengan jelas oleh rakyat Timor Timur dan Irian. Tuntutan referendum yang sangat ditekan pada masa rezim Soeharto sekarang diungkapkan dengan keras, terutama oleh pelajar yang antiintegrasi dan organisasi-organisasi pemuda. Pemerintah yang baru, di bawah Presiden Habibie, merespons secara positif terhadap tuntutan otonomi yang lebih luas di Timor Timur. Pada saat yang sama, tuntutan untuk otonomi juga bertambah di Irian Jaya, yang mengarah, misalnya pada pembentukan Forum Rekonsiliasi Rakyat Irian Jaya (Foreri) yang terdiri atas tiga kelompok yang secara berturut-turut menuntut “wilayah yang otonom”, “negara yang merdeka”, dan “negara federal”.<sup>49</sup>

Perkembangan baru lainnya terjadi di provinsi terbarat, Nangroe Aceh Darussalam (NAD), yang telah lama mengalami tekanan politik dari pemerintah pusat karena tuduhan bahwa Gerakan Aceh Merdeka (GAM) masih beroperasi di provinsi ini.<sup>50</sup> Situasi Aceh mungkin agak berbeda dari Timor Timur dan Irian Jaya. Isu di Aceh lebih terkon-

---

<sup>48</sup> Para migran yang eksodus (pergi secara besar-besaran), kebanyakan adalah BBM dari Timor Timur. Ini terjadi pada September 1996 dan Juli 1998 yang diikuti dengan protes antiintegrasi. Migrasi keluar dari Timor Timur secara besar-besaran terjadi sebelum dan sesudah pemungutan suara pada 30 Agustus 1999. Dalam referendum mayoritas penduduk Timor Timur memilih merdeka dari Indonesia.

<sup>49</sup> *Jakarta Post*, 3 Agustus 1998.

<sup>50</sup> Untuk laporan yang terperinci tentang akibat operasi militer di Aceh, lihat ELSAM (1995, hlm. 13–31).

sentralisasi pada pelanggaran hak asasi manusia, terutama oleh militer, ketimbang gerakan pemisahan diri.<sup>51</sup> Dalam sebuah gebrakan yang belum pernah terjadi, pada 7 Agustus 1998, Menteri Pertahanan dan Panglima ABRI, Jenderal Wiranto, berjanji akan menarik tentara yang ditempatkan di Aceh dan meminta maaf atas kesalahan yang dilakukan oleh para tentara yang bertugas di sana. Aceh, Irian Jaya, dan Timor Timur merupakan provinsi yang secara tidak resmi dinyatakan sebagai Daerah Operasi Militer (DOM), terutama karena militer menganggap bahwa di tiga provinsi tersebut masih terdapat kelompok separatis yang bersenjata yang berperang demi kemerdekaan negara.

Kehancuran rezim Orde Baru dan tatanan politiknya antara lain didorong oleh kevakuman kekuasaan dalam lembaga-lembaga negara di daerah. Daerah dengan mudah terprovokasi dan memicu konflik tersembunyi menjadi konflik terbuka dan sering bersifat brutal di kalangan berbagai kelompok penduduk dalam masyarakat.<sup>52</sup> Pada awal tahun 1999, dua konflik kekerasan terjadi antara penduduk migran dan lokal di Sambas (Kalimantan Barat) dan di Ambon (Maluku). Dalam kasus Ambon, konflik yang hanya dimulai dengan pertengkaran dua pemuda dari latar belakang etnis yang berbeda meningkat menjadi konflik etnis dan agama yang brutal yang tidak dapat diselesaikan dengan mudah sampai hari ini. Konflik Ambon telah mendorong konflik komunal yang menyebar ke pulau tetangganya, yaitu Haruku dan Seram, juga di Halmahera dan di Maluku Utara.<sup>53</sup> Konflik etnis yang hebat di Kalimantan Barat dan Maluku telah menyebabkan eksodus ribuan orang Madura dari Sambas ke

---

<sup>51</sup> Kekejaman yang dilakukan oleh militer di Aceh, Irian Jaya, dan Timor Timur, termasuk penculikan, perkosaan, penyiksaan, dan pembunuhan banyak dilaporkan oleh LSM-LSM dan kelompok keagamaan di media massa sejak turunnya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 akibat adanya iklim keterbukaan baru.

<sup>52</sup> Untuk rujukan tentang masalah ini, antara lain lihat Syamsuddin Haris dkk., "Indonesia di Ambang Perpecahan", 1999.

<sup>53</sup> Lihat laporan sementara tentang akar dan penyelesaian konflik Ambon dan Maluku Utara oleh tim peneliti PPW-LIPI (2000).

Pontianak dan Jawa Timur, serta para migran dari Maluku ke Sulawesi Selatan (kebanyakan BBM) dan ke Sulawesi Utara. Para transmigran, yang kebanyakan dari Jawa dan Bali, walaupun tidak terlibat secara langsung sering menjadi target kemarahan penduduk lokal di banyak tempat di Indonesia. Dari Aceh sampai Papua (nama baru Provinsi Irian Jaya, diberikan oleh Presiden Abdurrahman Wahid pada 1 Januari 2000), para transmigran Jawa dan Bali merasa terancam, sebab penduduk lokal menuntut dengan kuat bahwa “apa pun” yang ada di wilayah tersebut hendaknya diprioritaskan untuk penduduk asli ketimbang para migran.<sup>54</sup> Peristiwa migrasi kembali ke Jawa dan Bali merupakan indikasi yang kuat bahwa di Indonesia gagasan pluralisme dan kohesi sosial berada dalam ancaman.

## Menuju Otonomi Politik Daerah

Migrasi pada masa rezim Orde Baru mencerminkan respons daerah pada perubahan ekonomi dan politik, terutama karakter sentralistik pembangunan ekonomi Orde Baru. Mirip dengan pola migrasi pada tingkat nasional, migrasi-masuk telah menurun sejak pertengahan tahun 1980-an. Sejak saat itu, migrasi menuju wilayah perkotaan semakin meningkat. Kecenderungan ini di antaranya karena jumlah para transmigran yang kebanyakan dipindahkan ke wilayah pedesaan menurun karena kapasitas pemerintah untuk membiayai program transmigrasi telah berkurang. Para migran ke wilayah perkotaan di provinsi-provinsi Indonesia bagian timur kebanyakan tertarik pada perdagangan kecil-kecilan dan sektor informal yang menjadi sektor ekonomi publik yang kompetitif di kalangan para migran dan rakyat lokal atau penduduk asli. Sementara itu, penduduk lokal yang berpendidikan telah bermigrasi ke Jawa atau wilayah lain di Indonesia bagian barat, mayoritas penduduk lokal yang masih menetap, umumnya kurang berpendidikan dan berkeahlian dibanding para migran.

---

<sup>54</sup> Tuntutan rakyat lokal yang disuarakan dengan keras rupanya merupakan kebangkitan kembali seruan rakyat daerah pada 1950-an.

Karakter sentralistik pemerintah nasional, baik sipil maupun militer di dalamnya birokrasi tingkat daerah hanyalah merupakan bawahan pemerintah pusat menyebabkan proses perekrutan para pegawai negeri sangat didikte pemerintah pusat. Proses perekrutan yang sentralistik ini jelas menghasilkan pengangkatan para birokrat yang kebanyakan orang-orang luar dari perspektif penduduk lokal.<sup>55</sup> Daerah Operasi Militer yang dinyatakan secara tidak langsung yang mengarah pada kehadiran jumlah militer yang berlebihan, di Aceh, Irian Jaya, dan Timor Timur, semakin memperburuk perasaan di kalangan penduduk lokal bahwa mereka sedang dijajah oleh rezim Orde Baru. Perasaan diabaikan secara ekonomi dan ditindas secara politik terpendam di pulau-pulau luar Jawa, terutama Aceh, Irian Jaya, dan Timor Timur, serta di Maluku. Pada periode Orde Baru, mengingat sejarah politik Aceh, Irian Jaya, dan Timor Timur, migrasi telah semakin bersifat politis. Dengan demikian, menjadi kurang tepat jika ia dianggap hanya bersifat demografis atau ekonomis.

Dalam iklim politik yang memanas sekarang ini, masalah pembangunan daerah dengan jelas tidak lagi dapat dipisahkan dari perdebatan sekitar otonomi politik daerah dan tuntutan untuk merumuskan kembali format negara dan bangsa yang ada. Munculnya berbagai organisasi yang berdasarkan kelompok etnis, yang menuntut pengakuan hak atas adat asli mereka, tampaknya berkaitan dengan tuntutan akan otonomi dan kemandirian yang lebih besar dari daerah-daerah. Perumusan hukum-hukum baru tentang pemerintah daerah yang sedang berlangsung, misalnya menjadi sangat penting dan realisasi apakah hukum-hukum yang baru dapat mengakomodasi seruan yang kuat akan otonomi ekonomi dan politik daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan daerah di masa yang akan datang hendaknya menggunakan pendekatan yang lebih komprehensif, yang di dalamnya ada keterkaitan antara pencapaian kesejahteraan ekonomi dan pemenuhan aspirasi politik dan hak asasi penduduk lokal.

---

<sup>55</sup> Sentralisasi proses perekrutan pegawai negeri juga tampak pada mobilisasi budaya Jawa di luar Pulau Jawa dan pada umumnya di daerah - bagian penting dari strategi pembangunan bangsa dan negara (Magenda 1988).



## BAB 3

# Demografi dan Konflik:<sup>56</sup> Gagalnya Proyek Pembangunan Bangsa?

*“Pluralism and integration are woven together in a complex nexus, and provide the political basis for the increasing salience of ethnic cleavage today”.*

(Anthony D. Smith, 1981, 10)

Setelah Uni Soviet terpecah-belah, Indonesia menjadi negara dengan penduduk terbesar keempat di dunia. Meski sejumlah nasionalis Indonesia mungkin merasa melampaui tonggak seperti ini patut dirayakan, hal ini barangkali perlu renungan yang lebih dalam. Apa persisnya arti dari termasuk empat besar dari sisi penduduk itu? Apakah memiliki penduduk yang sangat besar ada artinya pada zaman kini bila tidak ada kekuatan ekonomi dan militer? Bukankah akan lebih tepat untuk melihat “kekuatan” demografi Indonesia lebih sebagai beban daripada sebagai sebuah piala? Tulisan ini bermaksud melihat bagaimana demografi dipersepsikan, dikelola, dan digunakan oleh elite penguasa Indonesia sebagai sebuah faktor kunci dalam konfigurasi sosial ekonomi negara-bangsa ini.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> Naskah aslinya berbahasa Inggris.

<sup>57</sup> Tempat penting bagi demografi dalam pemikiran elite politik dan dalam pembangunan negara-bangsa tidak unik dan hanya berlaku bagi Indonesia. Pada tahun 1985, Calvin Goldscheider, seorang ahli sosiologi di Brown University, menyunting buku yang membahas peran penting yang dimainkan demografi dalam pembangunan bangsa di Cina, Brasil, Israel, Uni Soviet, Kanada, Eropa, dan Amerika Serikat (Gold-

Sebuah masalah demografi yang amat penting untuk pembangunan negara-bangsa oleh elite penguasa Indonesia ini adalah distribusinya secara geografis yang pincang. Pulau Jawa dan Bali dianggap telah terlalu padat, sedangkan pulau-pulau lain penduduknya jarang. Mereka melihat ketimpangan demografi semacam itu menghambat upaya mewujudkan negara-bangsa yang kuat dan makmur, seperti yang dicita-citakan oleh para pendiri negara ini. Namun, saat Indonesia melewati ulang tahunnya yang ke-50, tanda-tanda ketegangan politik dan komunal mulai muncul di sejumlah tempat, terutama di luar Jawa, terutama di wilayah-wilayah tempat orang Jawa dimukimkan di bawah program transmigrasi pemerintah beberapa dekade yang lalu.

Sebuah laporan baru-baru ini dari *Norwegian Refugee Council* (NRC), menyimpulkan bahwa penduduk setempat berada dalam keadaan yang menyedihkan dan ini sebagian besar karena kebijakan transmigrasi.

*The main causes of displacement in the country are related to the transmigration programmes undertaken under Soeharto's reign that aimed reducing demographic disparities between different regions of the country* (NRC, 2002, 117)

Pandangan mengenai sebab-sebab konflik dan penduduk setempat seperti itu terlalu simplistik. Meskipun banyak dianut, pandangan ini tidak dapat menjelaskan mengapa konflik kekerasan terjadi di sejumlah tempat, tetapi tidak terjadi di tempat-tempat lain; pandangan itu juga tidak dapat menjelaskan mengapa sejumlah perselisihan penuh dengan kekerasan dan sulit diatasi, sementara konflik-konflik lain tidak demikian halnya. Menyalahkan transmigrasi berarti mengabaikan kenyataan bahwa mayoritas transmigran adalah orang Jawa, yang sebagai kelompok mereka tidak pernah terlibat dalam konflik komunal. Pandangan ini juga mengabaikan kenyataan bahwa perp-

---

scheider 1985). Sebuah diskusi mengenai kaitan antara demografi dengan keamanan dapat diikuti dalam Weiner dan Stanton (2001).

dahan penduduk yang terpenting terjadi di luar program transmigrasi. Sejumlah kelompok suku yang penting, yaitu Minangkabau, Banjar, Bugis, dan Madura memiliki dorongan kuat untuk merantau, tetapi ini hampir selalu mereka lakukan di luar program transmigrasi yang direncanakan.

Meski bab ini lebih banyak berbicara mengenai peran demografi dalam proses pembangunan negara-bangsa, salah satu lagi bahasan spesifiknya adalah kaitan demografi dengan konflik-konflik di Indonesia. Argumen akan dikembangkan menurut pandangan Anthony Smith bahwa faktor-faktor kritis dalam konflik suku terdapat dalam proyek nasionalisme yang lebih sering gagal daripada berhasil mencapai tujuannya dan sebaliknya justru memperdalam perbedaan suku (Smith, 1981). Dalam meneliti sumbangan demografi (mobilitas penduduk, khususnya) pada proyek nasionalisme, perhatian khusus akan diberikan pada hubungan pelik antara berbagai pelaku dan lembaga dalam elite Indonesia dengan mitra mereka dan penggunaan serta manipulasi demografi untuk mencapai cita-cita tiap-tiap elite.

## **Migrasi dan Rekayasa Demografi**

Dibanding persoalan-persoalan demografi lain dan indikator-indikator demografi seperti tingkat kesuburan atau tingkat kematian, mobilitas penduduk merupakan faktor yang paling berkaitan dengan konflik sosial dan persoalan-persoalan sosial lain. Konflik sosial merupakan ciri utama dari semua perilaku politik pada semua tingkat interaksi manusia dan peran penting yang dimainkan variabel-variabel penduduk dalam membentuk perilaku politik meletakkan persoalan penduduk dan persoalan konflik sangat dekat satu sama lain.<sup>58</sup> Barangkali sifat kepulauan Indonesia beserta keragaman suku dan agamanya juga dapat menjelaskan beberapa keterkaitan antara mobilitas penduduk dan konflik sosial, meski ini harus dilakukan dengan hati-hati, atas dasar kasus per kasus.

---

<sup>58</sup> Tentang penduduk dan konflik, lihat Choucri (1984) dan Homer-Dixon (1994).

Demografi Indonesia sudah lama menjadi objek rekayasa elite. Di samping tujuan-tujuan sosial dan ekonomi yang jelas, tujuan-tujuan strategis dan politik juga menduduki tempat utama dalam program-program itu.<sup>59</sup> Selama hampir seabad, pengisian daerah-daerah kosong di luar Jawa dengan penduduk sudah menjadi tujuan kebijakan emigrasi pada zaman kolonial dan kebijakan transmigrasi pascakolonial. Setelah kemerdekaan, integrasi nasional menjadi tujuan utama dan menjadi alasan intervensi yang terus-menerus dilakukan dalam bidang demografi. Karena dianggap mengancam integrasi nasional, tidak ada pembahasan mengenai suku dalam kebijakan dan dokumen negara. Namun, karena mayoritas transmigran adalah orang Jawa, logis jika “Jawanisasi” menjadi bagian tidak terpisahkan dari kebijakan transmigrasi. Karena itu, menjadi titik balik dalam sejarah kebijakan migrasi pemerintah Indonesia ketika arus balik migrasi terlihat jelas selama 5 tahun terakhir, ketika konflik-konflik sosial terjadi di luar Jawa setelah krisis ekonomi dan tumbanganya Presiden Soeharto (Lihat Bab 2 buku ini).

Menarik untuk dicatat bahwa sepanjang menyangkut suku, orang Jawa bukan bagian dari konflik-konflik komunal yang terjadi akhir-akhir ini meski mereka sering menjadi korban dari bentrokan yang terjadi di tengah-tengah mereka.<sup>60</sup> Beberapa orang Jawa non-Maluku

---

<sup>59</sup> Rekayasa demografi adalah istilah yang dipinjam dari Bookman (1997), dan secara umum didefinisikan sebagai upaya negara untuk membentuk ulang komposisi suku-demografi penduduk untuk berbagai tujuan strategis.

<sup>60</sup> Ada orang yang mungkin tergoda untuk melihat ini dari perspektif psikologi-antropologi dan menjelaskan mengenai mengapa orang Jawa tidak terlibat konflik komunal dari sisi nilai-nilai toleransi dan relativisme yang dianut orang Jawa dan masyarakat Jawa, sehingga mereka mudah menerima perbedaan-perbedaan budaya dan pluralisme ideologi (Beatty, 2000). Namun, perspektif ini menyiratkan— meski samar-samar— bahwa nilai-nilai mulia semacam itu tidak ditemukan pada suku-suku lain dan menyatu dalam diri semua orang Jawa sepanjang masa. Sejarah Jawa dan peristiwa-peristiwa yang relatif baru pada tahun 1965–1966, menunjukkan bahwa meski toleransi dan pluralisme mungkin melandasi konsep diri orang Jawa secara umum, namun nilai-nilai ini sama sekali tidak ada pengaruhnya pada perilaku nyata, terutama pada masa-masa krisis.

ikut dalam konflik Maluku sebagai pejuang dari luar, tetapi mereka terlibat setelah konflik berkembang. Absennya orang Jawa dalam konflik jelas bertentangan dengan persepsi umum bahwa transmigrasi adalah penyebab langsung konflik. Kaitan antara transmigrasi dengan konflik, menurut pendapat saya, harus dilihat dari perspektif lain. Kaitan itu harus dilihat dari dua tingkatan, yaitu pertama pada tingkat konsep dan tingkat ideologi dan kedua dalam praktik diterjemahkan ke dalam berbagai kebijakan dan program pembangunan yang tidak selalu harus berlabel transmigrasi.

Pada tahun 1971, yaitu awal Repelita I (Rencana Pembangunan Lima Tahun Pertama) Orde Baru, diadakan sebuah lokakarya internasional mengenai transmigrasi dengan peserta para ahli asing. Setahun kemudian, presiden menandatangani sebuah undang-undang tentang kebijakan transmigrasi.<sup>61</sup> Menurut undang-undang ini, kebijakan transmigrasi Indonesia memiliki 7 tujuan:

1. perbaikan tingkat kesejahteraan;
2. pembangunan daerah;
3. distribusi penduduk yang seimbang;
4. pemerataan pembangunan di seluruh Indonesia;
5. penggunaan sumber daya alam dan manusia;
6. persatuan dan kesatuan nasional;
7. memperkuat pertahanan dan keamanan nasional.

Tujuan yang banyak itu juga menyiratkan bahwa pembuat kebijakan melihat transmigrasi sebagai sebuah *panacea*, obat mujarab untuk berbagai macam masalah. Namun, karena tidak ada tingkat prioritas yang ditetapkan dengan undang-undang bagi tujuan-tujuan ini, para birokrat dan pihak militer kemudian dapat menetapkan sendiri berbagai prioritas untuk mewujudkan berbagai kepentingan mereka masing-masing. Lembaga-lembaga asing yang terlibat dalam program transmigrasi ini, terutama Bank Dunia, harus berkompromi

---

<sup>61</sup> Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, 1979, Lampiran 3, 4.

dengan kepentingan-kepentingan bercokol (*vested interest*) yang kuat ini.<sup>62</sup>

Distribusi penduduk dan pembangunan daerah, yang silih berganti mendominasi tujuan-tujuan Repelita I dan II, mendapat tempat yang sama dalam Repelita III. Melalui fokus pemerintah pada pemerataan kesejahteraan di bawah kebijakan yang dinamakan “Delapan Jalur Pemerataan,” transmigrasi menjadi kendaraan yang penting untuk mencapai tujuan yang baru ini. Rencana itu juga menetapkan bahwa prioritas akan diberikan kepada daerah-daerah termiskin pengirim transmigran, tempat masalah orang tidak punya tanah paling parah, dan menyatakan bahwa seleksi dan persiapan di daerah penerima juga perlu mendapat perhatian yang lebih baik. Dalam Repelita III, pemerintah menempatkan transmigran tidak hanya di tanah kering, tetapi juga di daerah pasang surut. Jumlah transmigran yang meningkat untuk dimukimkan menimbulkan kesulitan dalam penyediaan tanah pertanian di daerah penerima. Sebuah perubahan penting dalam kebijakan transmigrasi terjadi pada awal Repelita III. Perubahan itu dapat ditafsirkan sebagai revitalisasi kekuatan-kekuatan nonekonomi, terutama kekuatan-kekuatan yang diwakili elite militer dan aparat birokrasi pemerintah. Namun, perubahan itu juga dapat dilihat sebagai cermin menurunnya pengaruh pemerintah dan teknokrat Bank Dunia.<sup>63</sup> Kenyataan bahwa Bank Dunia membiarkan orientasi demografi yang makin dominan dalam kebijakan transmigrasi untuk mendukung kepentingan-kepentingan militer menyiratkan bahwa Bank Dunia mengambil pendekatan pragmatis. Karena pertimbangan-pertimbangan birokrasi dan politik, tidak taktis bagi

---

<sup>62</sup> Undang-undang nasional tentang transmigrasi diubah baru-baru ini, namun isi dan tujuan-tujuannya (demografi, ekonomi, dan politik) pada dasarnya tetap sama.

<sup>63</sup> Posisi politik ahli ekonomi-teknokrat, seperti dijelaskan oleh Glassburner (1978, 32–3), hampir sepenuhnya bergantung pada kemampuan mereka meyakinkan petinggi militer dan presiden khususnya, bahwa keahliannya sangat penting. Kaitan konseptual antara kebijakan transmigrasi dengan konsep militer mengenai keamanan strategis telah diungkapkan secara panjang lebar dalam bab 2 buku ini.

Bank Dunia untuk menarik diri dari keterlibatannya yang luas dalam program transmigrasi.<sup>64</sup>

## **Pembangunan Ekonomi dan Integrasi Nasional**

Bersamaan dengan masa pemerintahan Orde Baru, transmigrasi mulai dirancang ulang sebagai bagian dari strategi pembangunan ekonomi. Namun, melihat kebijakan transmigrasi seolah-olah kebijakan itu semata-mata berkaitan dengan kegiatan demografi atau pembangunan ekonomi, amatlah naif dan menyesatkan. Tujuan-tujuan yang sulit ditangkap dan bermacam rupa dari kebijakan itu dan perubahan terus-menerus pada lembaga-lembaga pelaksana, memberikan indikasi yang kuat bahwa program itu tidak pernah dipantau dan dievaluasi dengan saksama. Persaingan yang tidak dapat dielakkan antara para ahli ekonomi teknokrat yang melihat program itu terutama sebagai sebuah elemen dari pembangunan daerah dengan para politisi-birokrat yang dekat dengan pihak militer dengan kepentingan-kepentingan strategisnya tidak diragukan lagi telah melencengkan proses perumusan rencana dan pelaksanaannya. Dalam keadaan sulit seperti ini, Bank Dunia, yang pada awalnya melihat transmigrasi sebagai alat untuk mengembangkan pertanian tanaman keras, tidak memiliki alternatif lain selain menerima bahwa kebijakan transmigrasi menjadi alat utama bagi distribusi penduduk.

Nasionalisme yang diungkapkan oleh pihak militer dan persepsi dirinya sebagai pembela di baris depan kepentingan dan kedaulatan nasional sangat memengaruhi rancangan dan pelaksanaan kebijakan-kebijakan dan program-program penting negara. Pada tahun 1950-an dan 1960-an, Soekarno dengan gigih menganjurkan peningkatan upaya pembangunan bangsa. Pembangunan bangsa dan karakter menjadi kata kunci selama periode ini.<sup>65</sup> Dalam sebuah diskusi baru-baru ini

---

<sup>64</sup> Bank Dunia akhirnya menarik diri dari program transmigrasi menjelang akhir tahun 1980-an.

<sup>65</sup> Betapa jauh istilah pembangunan bangsa menyusup ke dalam wacana dapat dilihat

mengenai politik militer di Indonesia, Daniel Lev mengungkapkan bukti sejarah bahwa keputusan Soekarno pada tahun 1958 untuk menyatakan Indonesia kembali ke Undang-Undang Dasar 1945 sangat dipengaruhi oleh Jenderal Nasution, Kepala Staf Angkatan Darat.<sup>66</sup> Peristiwa itu menandai awal dari periode yang panjang dari politik otoriter.

Percobaan kudeta tahun 1965 dan peristiwa setelah itu, saat kaum komunis yang dicurigai dan simpatisan mereka dibabat habis, memungkinkan pihak militer untuk memainkan peran utama dalam politik nasional. Selama periode ini, ideologi kaum nasionalis dan ahli ekonomi-teknokrat berbaur menjadi ideologi pembangunan secara otoriter, yang menjadi dasar legitimasi bagi kebijakan ekonomi dan bagi perombakan struktur politik yang dilakukan pemerintahan itu.

Banyak dari teknokrat ini profesor ekonomi dari Universitas Indonesia di Jakarta. Mereka mendapat pendidikan di sejumlah universitas di Amerika Serikat, sebagian besar di University of California di Berkeley. Tokoh utama mereka adalah Widjojo Nitisastro, seorang Jawa yang aktif terlibat sebagai tentara pelajar, yang terdiri sebagian besar dari murid sekolah lanjutan atas dan digunakan secara luas dalam perang kemerdekaan. Nitisastro dan kelompoknya mewakili sebuah generasi baru yang terdiri dari orang sipil intelektual yang berpendidikan tinggi, sudah bergaul pada zaman perang dan tetap terikat pada tujuan-tujuan ideal nasionalis pada waktu politisi sipil dan partai-partai politik kehilangan dukungan rakyat. Soekarno semakin otoriter dan partai-partai politik harus menentukan pilihan, berpihak kepada Soekarno atau menentanginya. Kecewa dengan politik kepartaian,

---

dari judul yang diberikan Mahar Mardjono pada pidato pengukuhanannya sebagai guru besar di Fakultas Kedokteran, Universitas Indonesia, Jakarta, tanggal 10 Juli 1965, pada masa kejayaan Soekarno: "Pengembangan dan peran neurologi di Indonesia dalam konteks pembangunan bangsa."

<sup>66</sup> Untuk rujukan lengkap lihat bahan seminar, "*Military without Militarism*," PMB-LIPI, 2001.

para teknokrat Orde Baru mendasarkan pemikiran mereka mengenai pembangunan pada pragmatisme dan profesionalisme.

Selama Orde Baru, pembangunan ekonomi mendampingi harmoni dan integrasi nasional sebagai slogan favorit para elite militer. Sementara elite militer melihat bahwa misi mereka didasarkan oleh “persepsi adanya ancaman” mereka pada persatuan dan integrasi nasional, para ahli ekonomi-teknokrat melihat misi mereka sebagai mempercepat kedatangan “pertumbuhan ekonomi yang direncanakan” berdasarkan keyakinan bahwa ekonomi yang direncanakan secara rasional akan menghasilkan tingkat pertumbuhan yang tinggi (Chalmers dan Hadiz, 1997). Pemikiran mereka sangat diwarnai oleh teori-teori modernisasi tahun 1960-an. Pada awal periode Orde Baru, banyak orang mengira negeri itu sedang bergerak dengan tekad bulat menuju dunia modern dan kesejahteraan ekonomi. Tahap-tahap pertumbuhan ekonomi yang dikemukakan oleh ahli ekonomi berpengaruh, W.W. Rostow, sangat populer pada waktu itu dan memberikan legitimasi intelektual yang diperlukan para teknokrat agar dapat meluncurkan rencana pembangunan lima tahun mereka yang pertama pada tahun 1967 (Rostow, 1960). Karena itulah, landasan ideologi bagi pemerintahan Soeharto: keyakinan bahwa masyarakat dapat direkayasa melalui perencanaan yang rasional dan sistematis untuk mewujudkan tujuan-tujuan akhir, yakni bangsa yang bersatu, aman, dan makmur.

Kesulitan penting dengan asumsi-asumsi ini tentu saja adalah reduksionisme yang terkandung di dalam asumsi-asumsi itu, yang menyederhanakan kompleksitas masyarakat Indonesia ke dalam satu dimensi geografi. Kedua kelompok, yaitu militer dan ahli ekonomi-teknokrat, mengabaikan perbedaan budaya dan menganggap orang Indonesia dapat diatur melalui kebijakan dan program yang seragam.<sup>67</sup> Suku, bentuk dasar perbedaan budaya dalam masyarakat Indonesia, diabaikan, bahkan disembunyikan. Orde Baru menerjemahkan plu-

---

<sup>67</sup> Scott (1998) menawarkan kerangka yang relevan untuk analisis mengenai bagaimana pemerintah pusat menyusun rencana pembangunan yang besar dan memperlakukan rakyat semata-mata sebagai objek untuk dikendalikan.

ralisme suku ke dalam ide keseragaman budaya yang mencerminkan khayalan elite mengenai masyarakat yang harmonis dan bebas dari konflik.

Untuk memastikan kepatuhan pada visi ini, Orde Baru menciptakan singkatan baru, “SARA” (Suku, Agama, Ras, Antargolongan) untuk menentukan bidang-bidang yang tidak boleh dibicarakan demi keharmonisan sosial dan stabilitas politik. Sementara itu, pihak militer berhasil mengukuhkan “Dwifungsi ABRI” yang menjadi dasar legitimasi bagi perannya dalam bidang sosial dan politik. Stabilitas politik, serta pemerataan dan pertumbuhan ekonomi diperjuangkan melalui slogan baru, yakni “Trilogi Pembangunan,” untuk menggantikan slogan “pembangunan bangsa” dari Soekarno. Selama periode ini, ketika soal-soal politik sebagian besar diurus oleh militer dan urusan ekonomi oleh teknokrat, Indonesia mendapat pujian karena berhasil mengubah perekonomian pertanian menjadi perekonomian industri modern.<sup>68</sup> Namun, gambaran cerah mengenai pembangunan ekonomi Soeharto yang dilukiskan sejumlah pihak, ternyata khayalan belaka. Keruntuhan nilai tukar baht Thailand pada bulan Juli 1997 memulai spiral krisis keuangan yang tidak lama kemudian melanda Indonesia dan membawa tantangan yang tidak dapat diatasi oleh pemerintahan Soeharto. Karena maraknya gelombang demonstrasi mahasiswa di kota-kota besar dan kuatnya tuntutan-tuntutan agar ia mundur, Soeharto melepaskan kekuasaannya pada 21 Mei 1998.

## Etnisitas dan Politik Migrasi

Pembahasan mengenai suku di Indonesia pascakolonial berkembang bersamaan dengan meningkatnya dominasi negara atas masyarakat. Meski semboyan nasional “Bhinneka Tunggal Ika” masih tetap berkumandang, dalam praktik negara sebenarnya menekankan

<sup>68</sup> Sebuah buku mengenai perekonomian Indonesia oleh Hal Hill, seorang pengamat yang analisisnya tajam mengenai perekonomian Indonesia, mencerminkan optimisme dan memberi persepsi positif mengenai pembangunan Orde Baru Indonesia (Hill, 1996). Buku itu terbit persis setahun sebelum keruntuhan ekonomi Indonesia.

keseragaman budaya dan sama sekali tidak menghiraukan pluralitas. Setelah kemerdekaan, persoalan-persoalan suku dihapus dari sensus penduduk karena kekhawatiran bahwa pengungkapan keanekaragaman suku dapat melahirkan “sukuisme” dan menghambat langkah menuju integrasi nasional. Biro Pusat Statistik secara terus-menerus mendapat tekanan dari para pejabat tinggi dalam pemerintahan untuk menyingkirkan pertanyaan mengenai suku bangsa.<sup>69</sup>

Indonesia bukan satu-satunya negara yang mencoba menghilangkan pluralitas suku. Seperti kata Esman (1994), “... kewajiban elite negara adalah membangun bangsa yang bersatu dan seragam, kewajiban suku minoritas adalah berasimilasi; satu-satunya alternatif yang dapat diterima di luar asimilasi adalah bersikap pasif.” Menurut Esman (1994), pluralisme suku dapat ditelusuri melalui tiga faktor:

1. Penaklukan dan aneksasi, ketika sebuah bangsa kalah dan berada di bawah kekuasaan pemenang;
2. Kolonisasi dan dekolonisasi oleh Eropa, yang menggabungkan di dalam wilayah administrasi, yang dibentuk untuk kepentingan pemerintah kolonial, kelompok-kelompok penduduk yang tidak memiliki perasaan dekat satu sama lain dan sering dipecah-pecah di antara dua atau lebih negara kolonial;
3. Migrasi penduduk melewati garis batas negara dalam upaya mereka mencari peluang ekonomi atau kebebasan beragama dan berpolitik.

---

<sup>69</sup> Sensus penduduk tahun 2000 adalah sensus pertama yang berisi pertanyaan mengenai suku. Penerbitannya pada tahun 2002 mengundang silang pendapat mengenai kategori suku yang digunakan, karena banyak suku minoritas yang dijadikan satu dalam kategori “lain-lain.” Tokoh-tokoh Dayak di Kalimantan Barat mengecam kenyataan bahwa kelompok Dayak tidak ada dalam laporan itu dan menuduh Biro Pusat Statistik berniat menghilangkan suku Dayak. Lihat laporan utama dalam *Kalimantan Review*, No. 94/Th. XII/Juni 2003, berjudul “Menghilangkan Dayak.”

Berdasarkan kategori-kategori yang ditawarkan Esman, sumber-sumber pluralisme suku di Indonesia pada dasarnya adalah (i) kolonialisasi, (ii) dekolonialisasi, dan (iii) migrasi penduduk.

Diskusi mengenai suku atau lebih luas mengenai pluralisme budaya, dapat dikatakan berkaitan dengan upaya untuk membongkar warisan kolonial dan membangun identitas nasional yang baru berdasarkan gambaran masyarakat yang dicita-citakan. Tidak mengherankan bila elite nasional menuduh kekuasaan kolonial menggunakan cara *divide et impera* untuk membendung keinginan rakyat yang makin besar untuk merdeka. Semangat nasionalisme generasi pertama para pemimpin nasional diteruskan kepada para pemimpin berikutnya, seperti dalam kemiliteran, dengan perspektif yang jauh lebih sempit.

Hingga saat ini, perspektif nasionalis sempit pihak militer sangat besar pengaruhnya pada pandangan pihak sipil mengenai persepsi tentang ancaman yang harus disingkirkan untuk menjaga kesatuan dan integrasi nasional. Operasi-operasi militer berperan sebagai alasan untuk membenarkan pandangan yang sempit ini. Disamping harus bertempur dalam perjuangan kemerdekaan yang cukup lama, militer juga bertugas memadamkan pemberontakan daerah pada tahun 1950-an, melakukan konfrontasi dengan Malaysia, Belanda di Papua Barat, dan kaum komunis pada pertengahan tahun 1960-an, serta membendung gerakan separatis di Timor Timur (sampai tahun 1999), Papua Barat, dan Aceh sampai tahun 2005.

Seperti telah kita ketahui dari sejarah, transmigrasi adalah kebijakan yang secara elegan memberikan kepada elite pemerintah sebuah cara untuk mewujudkan dan menyelubungi kepentingan politik dan ekonomi mereka. Menjelang akhir tahun 1990-an, jelas bahwa kepentingan-kepentingan bisnis tertentu, terutama perusahaan kayu dan pertambangan, mendapat manfaat yang jauh lebih besar dibalik apa yang merupakan tujuan baru program transmigrasi; pemukiman kembali penduduk yang menggantungkan kehidupan mereka selama ini pada kelestarian hutan. Pemukiman kembali orang-orang ini,

Buku ini tidak diperjualbelikan.

yang masih dominan di daerah Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, dan Irian Jaya, membawa dampak buruk sekali pada kehidupan sosial dan budaya mereka. Pemukiman kembali kelompok-kelompok suku yang dipandang berpotensi menggoyahkan hegemoni negara (misalnya orang Dayak Kalimantan dan sejumlah kelompok suku di Irian Jaya) selaras dengan tujuan-tujuan strategis negara untuk menundukkan kelompok-kelompok penduduk asli yang berpotensi memberontak.<sup>70</sup> Dalam 5 tahun terakhir, kita telah menyaksikan munculnya gerakan penduduk asli daerah yang bertujuan menghidupkan kembali hak-hak adat yang sebagian besar ditekan oleh pemerintahan Orde Baru.

Dalam situasi sekarang, saat konflik komunal dan gerakan separatis menduduki tempat teratas dalam agenda keamanan nasional negara, merekayasa gerakan penduduk menurut suku dan tanda-tanda identitas kolektif yang lain dapat kembali menjadi pilihan kebijakan jangka pendek bagi para pembuat kebijakan nasionalis, dalam rangka merespons ancaman teroris global. Tanda-tanda kebijakan semacam itu akan dihidupkan kembali sudah tampak di cakrawala, misalnya rencana menteri negara untuk Percepatan Pembangunan di Indonesia Timur untuk memukimkan kembali penduduk di daerah perbatasan untuk meningkatkan keamanan nasional.<sup>71</sup> Program transmigrasi memiliki kemungkinan besar dirancang ulang agar lebih sesuai dengan kerangka desentralisasi yang makin mencuat mengenai otonomi daerah.<sup>72</sup> Mengingat nilai instrumentalnya yang cukup tinggi bagi elite pemerintah, transmigrasi kemungkinan besar akan dipertahankan dalam agenda kebijakan pemerintah, setidaknya untuk waktu dekat ini.

---

<sup>70</sup> Untuk uraian lebih rinci mengenai hal ini, lihat Tirtosudarmo 2001.

<sup>71</sup> Kegagalan pemerintah memenangkan perselisihan dengan Malaysia mengenai Sipadan-Ligitan, dua pulau kecil di perbatasan Kalimantan Timur dengan Sabah, juga memicu inisiatif baru ini.

<sup>72</sup> Pendukung gigih agar transmigrasi diteruskan tentu saja para birokrat, di tingkat nasional dan di tingkat daerah, karena mereka mengontrol dana proyek dan merupakan kelompok utama yang akan kena dampak bila program itu diakhiri.

## Belajar dari Masa Lalu, Menatap ke Depan

Konfigurasi demografi Indonesia terutama distribusi geografi yang pincang adalah konstruksi realitas yang telah lama menjadi fokus pemikiran strategi dan politik elite penguasa dan ini telah diterjemahkan ke dalam kebijakan demografi. Di Indonesia pascakolonial, migrasi dan transmigrasi khususnya telah menjadi bagian utama dari rekayasa demografi di pihak negara untuk mendukung proyeknya membangun negara-bangsa. Tujuan yang bersegi banyak dari kebijakan transmigrasi memberikan fleksibilitas tinggi, yang memungkinkan bagi para elite pemerintah untuk mengambil alih dan menggunakan kebijakan itu sesuai dengan kepentingan ekonomi dan politik mereka. Menjadikan migrasi dan dominasi orang Jawa sebagai alat politik memainkan peranan yang besar dalam menentukan garis-garis perbedaan suku di daerah penerima transmigran. Situasi ini mencerminkan kegagalan elite kekuasaan Indonesia mewujudkan visi integrasi nasional mereka yang didasarkan pada identitas budaya yang seragam, hasil rekayasa, sama seperti intensifikasi rekayasa demografi di bawah Soeharto mencerminkan karakter *inward looking* strategi pembangunan Orde Baru, strategi yang sangat dipengaruhi oleh pandangan nasionalisme yang sempit.

Garis-garis batas suku yang lebih tajam selama pemerintahan Orde Baru Soeharto adalah hasil yang tidak disengaja dari beberapa faktor, bukan hanya akibat dari migrasi besar-besaran berdasar suku yang berada di dalam atau di luar program transmigrasi. Perubahan-perubahan struktur yang menghasilkan pembangunan yang pincang, antara daerah dan antara kelas, memperkuat persepsi yang makin besar mengenai ketimpangan antara berbagai kelompok dan menimbulkan timbunan ketegangan sosial dan komunal. Runtuhnya pemerintahan Soeharto mau tidak mau melahirkan dinamika baru, dalam arti situasi lokal muncul ke permukaan dan di beberapa tempat meletus menjadi konflik komunal dengan kekerasan atau jaringan teroris dalam negeri dan internasional bergerak tidak jauh dari permukaan.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Apakah transmigrasi akan dirancang ulang menjadi bentuk baru agar sesuai dengan persepsi mengenai ancaman-ancaman baru, atau apakah telah disingkirkan sebagai instrumen rekayasa demografi? Barangkali lebih penting untuk masa depan karena masih terdapatnya keresahan dan konflik di beberapa daerah adalah pentingnya memikirkan kembali konsep ideal Indonesia sebagai negara-bangsa yang menjadi taruhan. Tidak dapat disangkal bahwa nasionalisme dewasa ini tidak lagi dilihat sebagai proyek bersama hasil pemikiran bapak-bapak pendiri Indonesia. Jika para pemimpin masa sekarang dan masa datang tidak mampu menyingkirkan obsesi mereka untuk membela Indonesia semata-mata sebagai unit geografi yang kosong tidak berpenduduk, disintegrasi akan menjadi ancaman yang nyata. Jika ini terjadi, tanda tanya pada judul bab ini tidak diperlukan lagi.

Persepsi mengenai ancaman-ancaman yang telah dibahas sejauh ini terutama menyangkut faktor-faktor setempat yang melekat pada konfigurasi demografi Indonesia sebagai negara-bangsa yang berdaulat. Pada zaman politik global yang sedang berkembang sekarang ini, ancaman-ancaman baru mungkin tidak terlalu mudah untuk dibendung di dalam garis batas negara berdaulat.<sup>73</sup> Kesadaran sebagai warga masyarakat global yang sedang diserap oleh aktor-aktor internasional dan transnasional bukan negara (*non-state actors*) yang percaya pada hak asasi manusia mungkin sekali merupakan tantangan baru bagi elite penguasa yang masih bekerja di bawah prinsip-prinsip konvensional negara-bangsa. Dalam hal ini, kegagalan Indonesia karena tidak mampu membela tuntutannya atas Timor Timur dapat dijadikan contoh. Meski kasus Timor Timur berbeda dengan kasus Aceh dan Papua, dalam iklim internasional yang sekarang ini, yang lebih menyukai penyelesaian persoalan kedaulatan dilakukan melalui konsensus politik yang dicapai melalui perundingan, tuntutan ke-

---

<sup>73</sup> Tulisan-tulisan mengenai masyarakat sipil yang sedang menyiapkan diri untuk turut dalam proses globalisasi sedang marak. Sebuah artikel oleh Frost (2003) sangat menarik dan relevan.

daulatan negara-bangsa atas garis-garis batas geografi tidak lagi cukup atau tidak lagi sesuatu yang dapat dianggap hal yang lumrah. Dalam perspektif ini, tantangan bagi para pemimpin Indonesia yang berniat menyelesaikan proyek nasionalis para pendiri bangsa adalah meninjau ulang jika tidak merumuskan ulang makna nasionalisme itu sendiri.

Buku ini tidak diperjualbelikan.



## BAB 4

# Kalimantan Barat sebagai Daerah Perbatasan

Sejak awal Orde Baru, obsesi tentang integrasi nasional dan modernisasi, memperoleh bentuknya yang sempurna melalui berbagai kebijakan dan program yang dirancang oleh dua pendukung utamanya, yaitu elite militer dan para ekonom-teknokrat. Militer maupun ekonom-teknokrat, sebagai aktor utama yang merepresentasikan kekuatan negara, ternyata memiliki sebuah kesamaan dalam memandang masyarakat. Masyarakat, dalam pandangan militer dan ekonom-teknokrat, adalah (1) kumpulan manusia yang memiliki keseragaman dalam berbagai karakteristiknya; dan (2) kumpulan manusia itu menempati sebuah ruang-geografis yang dibayangkan sebagai sebuah bidang datar. Berdasarkan konsepsi semacam ini, militer dan ekonom-teknokrat memperlakukan masyarakat sebagai sesuatu yang secara rasional-sistematis dapat didesain dan direkayasa dari sebuah pusat pengendali tertentu menuju ke arah yang diinginkan. Perbedaan dan keragaman etnis yang melekat dalam masyarakat dianggap tidak ada atau tidak relevan dalam rekayasa sosial dan perencanaan pembangunan. Berbagai kebijakan dan program dibuat secara seragam untuk seluruh wilayah Indonesia dan dijalankan melalui pengendalian yang terpusat. Perencanaan pembangunan cukup didasarkan oleh angka-angka statistik demografi-ekonomis dan berbagai indikator ekonomis yang bersifat agregatif.

Sementara itu, para elite militer, yang merasa paling mewarisi semangat pejuang kemerdekaan menentang penjajah, menganggap diri sebagai satu-satunya golongan yang paling berkepentingan untuk menjaga kesatuan wilayah dan integrasi nasional. Militer dalam perkembangannya, terutama pada masa Orde Baru, telah menciptakan sebuah struktur organisasi sedemikian rupa yang memberikan peluang besar untuk mengendalikan dan memobilisasi penduduk demi menjaga keutuhan wilayah negara. Sishankamrata (Sistem Pertahanan dan Keamanan Rakyat Semesta) merupakan pedoman induk dalam mekanisme kerja organisasi militer, yang secara konkret diwujudkan dalam sistem komando teritorial, yang kekuasaannya mencakup seluruh wilayah Indonesia.<sup>74</sup> Jika ekonom-teknokrat bekerja berlandaskan persepsi tentang pembangunan dan pertumbuhan ekonomi (*perceived growth and development*), militer di pihak lain bergerak karena adanya persepsi tentang ancaman terhadap keutuhan negara (*perceived threat*). Kedua persepsi ini di samping bersifat saling melengkapi, di dalamnya juga sama-sama mengandung konsepsi tentang sebuah masyarakat yang “*socially and culturally homogeneous*”.

Keberagaman (*pluralism*) dan heterogenitas etnis yang terdapat dalam masyarakat Indonesia sungguh-sungguh berada di luar imajinasi militer dan ekonom-teknokrat yang sangat berkuasa pada zaman Orde Baru. Proses rekonstruksi wacana etnisitas pada masa Orde Baru mencapai puncaknya ketika berhasil dikemas dalam konsep “SARA” (Suku, Agama, Ras, dan Antargolongan). Konsep SARA yang kemudian menjadi acuan utama kebijakan negara pada dasarnya mengandaikan sebuah masyarakat yang tanpa konflik dan penuh harmoni. Implikasi dari konsep ini adalah bahwa perbedaan dan keberagaman merupakan sumber konflik yang harus dihindari. Heterogenitas etnis yang melekat pada masyarakat Indonesia dengan demikian harus dilebur melalui berbagai kebijakan dan program sehingga pada akhirnya akan muncul apa yang disebut sebagai kebudayaan dan kepribadian nasional—yang merupakan “jati diri” bangsa Indonesia. Heterogenitas

---

<sup>74</sup> Kajian tentang Sishankamrata lihat Sebastian (1986)

etnis pada tingkat pemahaman seperti ini adalah sumber dari konflik etnis.

Dinamika demografi politik yang terjadi di Kalimantan Barat tidak dapat dilepaskan dari perubahan politik maupun ekonomi yang terjadi di tingkat nasional, baik pada masa lalu maupun masa sekarang dan bagaimana perubahan itu tercermin dalam persepsi pusat tentang daerah perbatasan. Dalam tulisan ini “dinamika sosial budaya wilayah perbatasan” akan dilihat dari perspektif demografi politik.<sup>75</sup> Demografi politik adalah sebuah pendekatan yang menempatkan sebuah permasalahan sosial atau kebudayaan sebagai konsekuensi atau implikasi dari adanya interaksi atau hubungan timbal balik antara perubahan demografis pada satu sisi dan perubahan politik pada sisi yang lain. Memandang dinamika sosial budaya wilayah perbatasan Kalimantan Barat dan Sarawak dari perspektif demografi politik berarti mencoba menerangkan berbagai isu sosial budaya yang muncul di wilayah perbatasan sebagai konsekuensi maupun implikasi dari terjadinya interaksi faktor demografis dan politik di wilayah perbatasan Kalimantan Barat dan Sarawak, maupun sekitarnya.

Untuk menjelaskan dinamika sosial budaya di wilayah perbatasan dari perspektif demografi politik, tulisan ini secara garis besar terbagi

---

<sup>75</sup> Dimensi atau aspek demografis, dalam analisis terhadap berbagai masalah sosial, seringkali dianggap sekadar sebagai “*background information*” yang tidak memiliki signifikansi terhadap pendalaman teoretik kajian ilmu-ilmu sosial maupun strategi alternatif yang ditawarkan dalam memecahkan permasalahan sosial yang sedang dihadapi. Pandangan semacam ini berkembang karena kesalahan para ahli demografi sendiri yang dalam perjalanan sejarahnya telah menjadikan demografi sebagai sebuah disiplin yang eksklusif dan cenderung menutup diri terhadap interaksi dan *cross fertilization* dengan disiplin ilmu-ilmu sosial yang lain. Kecenderungan menutup diri ini juga disebabkan oleh kedekatan demografi dengan berbagai kebijakan publik yang bersifat praktis, terutama dalam kaitannya dengan berbagai program pengendalian pertumbuhan penduduk yang bersifat global. Pada saat ini mulai tumbuh kesadaran di kalangan ahli dan peminat demografi bahwa disiplin demografi akan mengalami *impasse* dan stagnasi jika dibiarkan berpuas diri sekadar sebagai bagian dari kebijakan publik, yang merupakan sebuah mesin rekayasa sosial, yang seringkali justru memiliki sifat destruktif terhadap masa depan kemanusiaan itu sendiri

menjadi empat bagian. *Bagian pertama* merupakan pemaparan secara deskriptif Kalimantan Barat dari sudut perubahan sosial demografis, terutama dalam kaitannya dengan pertumbuhan, persebaran, dan komposisi penduduknya. *Bagian kedua* mengemukakan observasi yang dilakukan di dua lokasi yang terletak di garis batas antara Kalimantan Barat dan Sarawak, yaitu di Jagoi Babang dan Entikong. *Bagian ketiga* membahas perubahan politik yang berpengaruh terhadap dinamika sosio-demografis di Kalimantan Barat, terutama berkaitan dengan posisi geo-strategis Kalimantan Barat sebagai daerah perbatasan dengan negara lain. *Bagian keempat* menguraikan dua persepsi utama dari “pusat” (*perceived threat and perceived advantaged*) terhadap “daerah perbatasan”.

## Migrasi dan Perubahan Sosio-Demografis

Pada saat ini, Kalimantan Barat merupakan salah satu provinsi di Pulau Kalimantan,<sup>76</sup> di samping Provinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Tengah yang berbatasan langsung dan Provinsi Kalimantan Selatan yang tidak berbatasan secara langsung. Di sebelah utara, Kalimantan Barat berbatasan langsung dengan Sarawak, salah satu negara bagian di Malaysia Timur. Posisinya yang secara geografis berbatasan langsung dengan negara tetangga, yaitu Sarawak, Malaysia, menjadikan Kalimantan Barat memiliki kekhasan karena adanya hubungan langsung antara Kalimantan Barat dengan luar negeri, yakni negara bagian Sarawak, Malaysia. Hubungan yang bersifat langsung ini dimungkinkan baik karena adanya kesempatan bagi penduduk Indonesia untuk menyeberang langsung tanpa melewati rintangan laut ke Sarawak maupun karena adanya lalu lintas perdagangan an-

<sup>76</sup> Kalimantan, sebagai nama pulau, digunakan dalam bahasa Indonesia. Borneo, adalah nama lain dari Kalimantan yang dipergunakan di luar Indonesia. Dalam uraiannya, King (1993, 18) mengatakan bahwa: “...the Indonesian use it specifically to refer to the southern two-thirds of the island, but it is also widely accepted in Indonesia as a general name for the whole island. The association of the term ‘Borneo’ both with the non-Indonesian Sultanate of Brunei and with Western corruption of a local name must have played a part in its rejection by the strongly nationalistic Indonesians”.

tara Indonesia dan Malaysia melalui sarana transportasi darat yang melintas di wilayah perbatasan Kalimantan Barat. Lalu lintas manusia maupun perdagangan antara Kalimantan Barat dan Sarawak yang berjalan dalam rentangan sejarah yang cukup panjang inilah yang ikut membentuk dan memengaruhi dinamika sosial-budaya di wilayah perbatasan.

Berdasarkan hasil perhitungan penduduk melalui Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) tahun 1995, penduduk Kalimantan Barat berjumlah 3,6 juta jiwa. Pertumbuhan penduduk Kalimantan Barat cukup tinggi, rata-rata sekitar 2,4% per tahun antara tahun 1980–1995. Pertumbuhan yang tinggi ini diperkirakan terutama karena banyaknya migran masuk ke Kalimantan Barat pada periode tersebut. Meskipun Kalimantan Barat dianggap memiliki pertumbuhan penduduk yang tinggi, untuk luas wilayah yang dimiliki (146, 670 km<sup>2</sup>), rata-rata per kilometer hanya dihuni sekitar 25 penduduk. Bandingkan dengan Pulau Jawa yang dihuni oleh lebih dari 850 orang per kilomernya, atau Jakarta hampir 14 ribu per kilometer. Dilihat dari perspektif demografis seperti ini, orang kemudian sangat mudah mengambil kesimpulan bahwa Kalimantan Barat adalah sebuah provinsi yang masih “jarang penduduk” atau bahkan merupakan sebuah wilayah yang “masih kosong”.

Persepsi dan anggapan yang melihat Kalimantan Barat atau Pulau Kalimantan sebagai wilayah yang “masih kosong” ini berpengaruh sangat besar terhadap sikap dan tindakan para pengambil keputusan yang ada di Jakarta terhadap Kalimantan Barat dan Pulau Kalimantan pada umumnya. Salah satu sikap yang sulit dihilangkan adalah adanya keinginan untuk memindahkan penduduk dari daerah yang padat seperti Jawa, Madura, dan Bali ke Kalimantan Barat dan Pulau Kalimantan pada umumnya. Sikap semacam ini kemudian terwujud dalam berbagai tindakan dan kebijakan pemerintah, antara lain berupa program kolonisasi pada zaman kolonial dan program transmigrasi sesudah kemerdekaan. Di samping sikap para elite penguasa, baik sebelum maupun sesudah kemerdekaan, yang memandang Kalimantan

Barat sebagai “daerah kosong”, potensi ekonomi dan kekayaan alam yang dimiliki oleh Kalimantan Barat merupakan daya tarik tersendiri bagi para migran spontan yang berasal dari berbagai tempat di luar Kalimantan Barat untuk mencoba peruntungan di Kalimantan Barat.

Sejarah Kalimantan Barat mungkin bisa digambarkan sebagai sejarah migrasi penduduk, atau dengan kata lain, sejarah interaksi antara pendatang dan penduduk setempat (atau yang lebih dulu datang) ke wilayah ini.<sup>77</sup> Letak Kalimantan Barat dan Pulau Kalimantan secara keseluruhan, yang berada di persimpangan jalan antara Semenanjung Malaya dan Pulau Jawa, juga antara Sumatra dan Kepulauan Filipina serta Sulawesi telah menjadikannya sebagai tempat persinggahan dari berbagai suku maupun bangsa di kepulauan nusantara. Yang menarik adalah bahwa Borneo atau Kalimantan ternyata memiliki arti yang sangat khas di mata orang Eropa, sebagaimana dikemukakan oleh King (1993, 28) berikut ini.

*“For a long time much of Borneo remained at a distance from European interest and administration – a neglected and relatively unknown island. It entered European thought and writing as a hostile place: inhospitable, dangerous, barbarous and difficult to govern”.*

Di Kalimantan Barat dan Pulau Kalimantan pada umumnya, permukiman “penduduk asli” tersebar dalam kelompok-kelompok kecil yang memiliki karakteristik yang berbeda satu dengan lain. Namun, ada semacam kategori umum bahwa orang Dayak-lah yang dianggap sebagai “*the natives people of Borneo*”.<sup>78</sup> Orang Dayak sebagai kategori

<sup>77</sup> Ketegangan dan konflik antara “pendatang” dan “penduduk setempat” merupakan bagian penting dalam sejarah sosial politik Kalimantan Barat. Klaim sebagai “penduduk setempat” atau dalam diskursus politik dipergunakan terminology “putra daerah” (bumi putera, *sons of the soil*) merupakan sebuah isu klasik yang selalu muncul dalam setiap kali terjadi huru-hara politik di Kalimantan Barat.

<sup>78</sup> Dalam *literature*, orang Dayak juga disebut sebagai “*non-Malay natives*”, atau ada yang membedakan antara “*Land Dayaks*” (orang Bidayuh) yang banyak bermukim di bagian barat Sarawak dan “*Sea Dayaks*” (orang Iban) yang tersebar di daerah pantai. Orang Iban bersama orang Melayu, pada masa kekuasaan James Brooke di Sarawak dikenal sebagai bajak laut yang sangat ditakuti (King 1993, 29–30).

umum mencakup di dalamnya kelompok-kelompok penduduk, seperti Iban, Kenyah, Bidayuh, Kendayan, Maloh atau Taman, Lun Bawang, dan lain sebagainya (King, 1993, 29). Penamaan terhadap kelompok-kelompok penduduk memiliki sejarahnya sendiri dan selalu bersifat problematik. Di Kalimantan selalu dikontraskan antara orang Dayak, Punan, dengan Melayu.<sup>79</sup> Kontras antara Dayak dan Melayu diambil dari agama yang dianut. Melayu selalu diidentikkan dengan mereka yang beragama Islam meskipun sesungguhnya orang Melayu juga bisa dibedakan dari bahasa yang dipakai maupun adat istiadat yang dimiliki. Jadi, orang Melayu sesungguhnya juga sangat heterogen meskipun bisa dikatakan bahwa sebagian besar dari mereka adalah penduduk asli yang kemudian masuk Islam. Tentang hal ini, King (1993, 31), menjelaskan sebagai berikut.

*“Gradually over time religious conversion would result in a reclassification of the Dayak converts as Malays; the local Malay term for this process is masok Melayu (“to become Malay” or “to enter Malaydom”) or sometimes turun Melayu (“to come down and become Malay”).*

Menurut King (1991, 31), bahkan di daerah pedalaman Kalimantan Barat, cukup banyak kelompok-kelompok penduduk Dayak, seperti orang Kendayan, Bidayuh, dan Maloh yang menjadi Muslim dan selanjutnya menamakan diri mereka sebagai Melayu Kapuas. Istilah *Melayu*, juga seringkali dipergunakan sebagai prefiks, seperti misalnya Melayu Banjar, Melayu Brunei atau Melayu Sarawak. Dalam perjalanan sejarah selanjutnya, kelompok Melayu menjadi semakin besar dengan masuknya penduduk yang beragama Islam dari Jawa, Sulawesi, atau Semenanjung Malaya. Orang Melayu pada umumnya tinggal di daerah pantai atau sepanjang sungai, yang kemudian menjadi pasar karena kebanyakan Orang Melayu melakukan aktivitas perdagangan skala kecil, di samping perikanan dan persawahan. Sebagaimana dikatakan oleh Warren (1981), bukan pertanian yang

<sup>79</sup> Secara etnolinguistik, Collins (1999) memperlihatkan bahwa orang Dayak dan orang Melayu di Kalimantan Barat berasal dari satu rumpun yang sama.

menjadi kegiatan ekonomi utama di Kalimantan, tetapi perdagangan dan pajak.<sup>80</sup> King (1993, 27), misalnya mengatakan:

*“Trade and tributary relations had existed between coastal states and hinterland population from at least the middle of the first millennium AD, and it was not the case that head-hunting always operated in a separate political sphere from piracy. Some of the headhunting tribal groups, and especially the Ibans, were recruited as mercenaries by Malay coastal raiders...”*

Orang Jawa mulai masuk Kalimantan sejak abad ke-14 dan 15 bersamaan dengan masa kejayaan Kerajaan Majapahit yang saat itu menguasai sebagian Pulau Kalimantan. Orang Jawa meningkat jumlahnya secara pesat sejak masa Orde Baru melalui program transmigrasi. Orang Madura juga banyak terdapat di Kalimantan. Mereka banyak yang tinggal di daerah perkotaan dan bekerja sebagai buruh harian atau tukang becak. Orang Madura juga banyak terlibat dalam pekerjaan di perkebunan, nelayan atau berternak. Jumlah penduduk yang beragama Islam diperkirakan mencapai sekitar 60–65% dari seluruh penduduk yang tinggal di Kalimantan (King, 1993, 33). Menurut sebuah sumber, pada tahun 1991, di Kalimantan Barat sendiri yang beragama Islam tercatat sebanyak 54%, sementara Protestan berjumlah 9% dan Katolik 19%, sisanya beragama Hindu, Buddha atau lainnya (Frederick & Worden, 1993, 353).

Selain Dayak, Melayu, dan penduduk lain yang beragama Islam dari pulau-pulau lain, di Kalimantan Barat terdapat juga migran yang beragama Hindu dari Bali, migran Kristen dari pulau-pulau di Indonesia Timur, seperti Timor dan Flores, yang pada umumnya mereka bekerja di bidang pertanian. Migran yang berasal dari luar kepulauan nusantara, terbanyak berasal dari Cina dan sedikit dari India dan Arab (yang kemudian bercampur dengan orang Melayu). Orang Cina, saat ini pada umumnya tinggal di perkotaan, dan bergerak di bidang perdagangan dan keuangan; demikian juga dengan orang India.

<sup>80</sup> *“It was trade, tribute, tax and toll collection and not agriculture which provided the raison d’être for the emergence and expansion of state formations in Borneo* (Warren, 1981, xxii–xxvi, dikutip dari King, 1993, 24).

Orang Cina telah datang ke Kalimantan sejak abad ke-18, ketika mereka mencari emas. Dengan berakhirnya pertambangan emas, orang Cina pada umumnya di daerah Sarawak sebelah barat dan Kalimantan Barat, juga bagian barat melakukan kegiatan di bidang pertanian.

Berdasarkan data Sensus Penduduk dan SUPAS, Agustiar (1998) menyimpulkan bahwa antara tahun 1971 sampai dengan tahun 1995, volume dan arus migrasi-masuk maupun keluar Kalimantan Barat memperlihatkan adanya perubahan-perubahan yang menarik. *Pertama*, semakin meningkatnya jumlah dan persentase migrasi “semasa hidup” (*life time migration*) dari luar Pulau Jawa. Keadaan ini membuktikan bahwa variasi daerah asal migran ke Kalimantan Barat menjadi semakin beragam meskipun migran yang berasal dari Jawa masih tetap dominan.<sup>81</sup> *Kedua*, migrasi-keluar dari Kalimantan Barat, selama 25 tahun, yang terbesar ke Jakarta. Ada dua dugaan atas hal tersebut. *Pertama*, arus migrasi ke Jakarta dari Kalimantan Barat didominasi oleh migrasi orang Cina Pontianak yang terkenal banyak mengembangkan berbagai usaha perdagangan di Jakarta. *Kedua*, migrasi tersebut dilakukan penduduk usia muda dari Kalimantan Barat untuk melanjutkan pendidikan di samping untuk mencari pekerjaan.

Tentang migrasi-masuk ke Kalimantan Barat, selain berasal dari Jawa, migran terbesar berasal dari Sumatra Utara, Sumatra Barat, Riau, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan. Menurut Agustiar (1998), alasan masuk ke Kalimantan Barat oleh migran yang berasal dari Sumatra Utara adalah adanya daya tarik perkebunan besar (PTP) yang memiliki kaitan dengan perkebunan di Sumatra Utara. Sementara itu, alasan migran dari Sumatra Barat dan Riau kemungkinan merupakan “*chain migration*” karena sudah adanya migran yang berasal dari kedua provinsi tersebut. Mereka yang berasal dari Nusa Tenggara Timur berkaitan dengan adanya program pengiriman tenaga guru secara besar-besaran pada tahun 1980-an ke berbagai pelosok di Kalimantan Barat, di samping para pekerja migran yang tersedot oleh

<sup>81</sup> Dibanding tahun 1971, migrasi masuk pada 1995 turun persentasenya dari 77 menjadi 75% (Agustiar, 1998, 133).

terbukanya lapangan pekerjaan di perusahaan perkayuan yang mengalami “*booming*” sesudah tahun 1970-an tidak saja di Kalimantan Barat, tetapi juga di Pulau Kalimantan pada umumnya, termasuk di Sabah dan Serawak. Migran yang berasal dari Sulawesi Selatan adalah para pelayar yang banyak menguasai daerah pesisir dan tidak sedikit yang kemudian membuka kebun kelapa.

Agustiar (1998, 147) mengemukakan adanya empat pola umum migrasi di Kalimantan Barat. *Pertama*, migrasi yang terjadi pada masa lampau (abad ke-7) yang ditandai oleh didatangkannya perkongsian secara besar-besaran dari Cina terutama dari suku Hoakiau yang berasal dari daerah Fukien dan suku Hakka yang berasal dari Kwantung; keduanya untuk tujuan bekerja pada pertambangan emas di daerah Montrado, Sambas, dan Bengkayang. *Kedua*, migrasi orang Bugis, Banjar, dan Madura yang antara lain dibuktikan dengan nama kampung, parit, dan sungai yang berkaitan dengan nama-nama suku para migran tersebut, seperti Kampung Banjar Serasan, Kampung Dalam Bugis, Parit Bugis, Parit Wa’Daeng, dan lain-lain. *Ketiga*, sesudah kemerdekaan, pola migrasi ditandai oleh migrasi pensiunan pejuang (tentara rakyat) dan keluarganya yang umumnya berasal dari Pulau Jawa. *Keempat*, migrasi dari Pulau Jawa melalui program transmigrasi. *Kelima*, migrasi ke negara tetangga (Sarawak dan Sabah), baik yang bersifat legal (melalui *gate point* Entikong/Tebedu) maupun yang ilegal melalui banyaknya “jalan tikus” yang menghubungkan antara Kalimantan Barat dan Sarawak. Pola migrasi yang terakhir ini merupakan pola migrasi yang boleh dikatakan paling mutakhir dan sekaligus paling relevan berkaitan dengan dinamika sosial budaya di daerah perbatasan.

## Jagoi Babang dan Entikong

Dua kali kunjungan ke perbatasan dilakukan oleh penulis selama penelitian berlangsung. Kunjungan pertama dilakukan pada bulan Agustus 1999 ke Jagoi Babang, Kabupaten Sambas. Kunjungan kedua dilakukan pada bulan Februari 2000 ke Entikong, juga di Kabupaten

Sambas. Jagoi Babang, sengaja dipilih sebagai daerah observasi karena merupakan sebuah “jalan tikus” yang menghubungkan Kalimantan Barat dan Sarawak. Hal itu terlihat dengan nyata bagaimana arus manusia dan barang secara bebas terjadi antara kedua negara. Arus manusia dan barang berlangsung tanpa melalui prosedur imigrasi atau bea cukai yang lazimnya terjadi dalam lalu lintas antarnegara.<sup>82</sup> Yang menarik, jalan aspal yang dapat dilalui oleh kendaraan roda empat (truk atau bus kecil) sudah ada yang menghubungkan Pontianak dan Jagoi Babang. Selain itu, di Jagoi Babang juga sudah dibangun sebuah kantor bea cukai dan imigrasi yang tampaknya tidak berfungsi.

Menurut sebuah sumber, di Jagoi Babang sudah direncanakan akan dibuka sebagai “pintu masuk dan keluar secara resmi” antara Kalimantan Barat dan Sarawak. Pihak Indonesia telah membangun prasarana untuk itu, antara lain jalan aspal yang menghubungkan langsung antara Pontianak sampai ke garis batas di Jagoi Babang dan sarana bangunan untuk imigrasi dan bea cukai. Namun, pihak Malaysia tampaknya belum melakukan tindakan apa-apa untuk mengimbangi apa yang telah dilakukan Indonesia. Pihak Malaysia, misalnya belum terlihat sama sekali membangun sarana jalan seperti yang telah disediakan oleh Indonesia.<sup>83</sup> Apa yang kemudian terjadi? Truk yang membawa barang dari Pontianak berhenti di Jagoi Babang dan transportasi ke Malaysia dilanjutkan dengan sepeda motor atau sepeda karena jalan yang harus dilalui adalah jalan setapak melewati hutan. Sebuah sumber di Jagoi Babang mengatakan bahwa perjalanan melalui jalan setapak di wilayah Sarawak itu hanya memakan waktu 30 menit dengan sepeda motor dan akan sampai ke sebuah “kampung” dan “pasar”. Di kampung itulah kemudian terjadi transaksi

---

<sup>82</sup> Menurut beberapa sumber di Kalimantan Barat dan Sarawak, apa yang terlihat di Jagoi Babang hanyalah salah satu dari puluhan, mungkin ratusan “jalan tikus” yang ada di garis perbatasan Kalimantan Barat dan Sarawak.

<sup>83</sup> Sebuah sumber mengatakan bahwa pihak Malaysia menjadi semakin hati-hati untuk membangun sarana transportasi dengan pihak Indonesia setelah terjadi kerusuhan etnis yang cukup besar di Kalimantan Barat tahun 1996, 1997, dan 1999.

barang-barang yang melewati garis batas secara ilegal. Barang yang dibawa dari Indonesia, terutama adalah rokok, sedangkan barang dari Sarawak berupa makanan ringan (*biscuit*) dan bermacam-macam minuman kaleng (bir, *soft drink*, dan lain-lain).

Berdasarkan observasi yang dilakukan, selain arus barang, juga terlihat perempuan-perempuan muda dengan membawa tas atau bungkusan besar yang menyeberang ke Malaysia. Mereka adalah para pekerja atau pencari kerja wanita yang menurut sebuah sumber mencapai ribuan jumlahnya di Sarawak. Para pencari kerja ke Sarawak diperkirakan mengalami peningkatan sebagai dampak dari krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak pertengahan tahun 1997.<sup>84</sup>

Berbeda dengan Jagoi Babang yang merepresentasikan jalur ilegal antara Kalimantan Barat dan Sarawak, Entikong adalah sebuah “pintu resmi” yang menghubungkan Pontianak dan Kuching, Ibu Kota Sarawak. Setiap hari puluhan bus membawa penumpang pergi pulang antara Pontianak dan Kuching, dengan waktu tempuh sekitar sembilan jam. Selain bus, kendaraan pribadi dan truk yang membawa barang-barang antara kedua negara terlihat memiliki frekuensi yang tinggi. Hal itu membuat imigrasi dan bea cukai di Entikong dan Tebedu (di pihak Sarawak) cukup sibuk. Yang menarik adalah munculnya semacam pasar liar di pihak Indonesia, tidak jauh dari pintu masuk Entikong. Di tempat itu berbagai macam barang (pakaian, elektronika, makanan, beras, dan lain-lain) diperdagangkan secara bebas. Sebuah

---

<sup>84</sup> Jumlah kasus tindakan kekerasan, sebagaimana disampaikan oleh Konsul Indonesia di Kuching, terutama terhadap pembantu rumah tangga yang berasal dari Indonesia mengalami peningkatan menjelang kunjungan ke Kuching oleh tim peneliti pada bulan Februari 2000. Secara kebetulan, ketika tim peneliti berkunjung ke kantor konsul Indonesia di Kuching, sekitar 30 buruh perkebunan laki-laki yang berasal dari Flores Timur sedang “diungsikan” di bagian belakang kantor konsulat. Mereka mengaku tidak diberi upah oleh pihak pemberi tenaga kerja sesuai dengan kontrak kerja yang mereka tanda tangani. Pada saat kunjungan tim peneliti, mereka sedang menunggu hasil negosiasi antara pihak konsulat dengan majikan dan pihak pemberi tenaga kerja. Mereka menuntut gaji mereka dibayar sesuai kontrak dan dipulangkan ke Flores Timur.

sumber mengatakan bahwa pasar liar ini muncul akibat jatuhnya nilai rupiah terhadap ringgit Malaysia sehingga para pedagang membuka “bedeng-bedeng liar” di dekat pintu masuk yang memudahkan para pembeli dari “seberang” membelanjakan ringgitnya untuk membeli barang-barang Indonesia dengan harga yang murah. Selain mengakibatkan munculnya “pasar liar”, jatuhnya nilai rupiah juga mendorong munculnya usaha “*money changer* jalanan” di sekitar pintu masuk Entikong. Krisis ekonomi yang dialami oleh Indonesia telah membuka berbagai lapangan kerja baru di daerah perbatasan.

## Perubahan Politik dan Implikasinya

Kalimantan adalah sebuah provinsi yang penduduknya memiliki komposisi etnis sangat heterogen dibanding provinsi-provinsi lain di Indonesia. Heterogenitas komposisi etnik di Kalimantan Barat terutama disebabkan adanya migrasi-masuk dari berbagai kelompok etnis yang berasal dari luar Kalimantan Barat. Selain bersifat heterogen, Kalimantan Barat juga merupakan sebuah provinsi yang mempunyai penduduk etnis Tionghoa yang terbesar.<sup>85</sup> Berdasarkan perkiraan, sebuah sumber menyebutkan bahwa penduduk etnis Tionghoa di Kalimantan Barat mencapai sekitar 11–15%, sementara untuk Indonesia sekitar 2–3%.<sup>86</sup> Seperti telah diuraikan dalam bagian pertama, penduduk asli Kalimantan Barat adalah orang Dayak, yang terbagi dalam cukup banyak subetnik sehingga mereka juga bukan sebuah kelompok yang homogen. Berdasarkan sensus penduduk tahun 1930, jumlah orang Dayak di Kalimantan Barat mencapai 42%, sedangkan Melayu 29% (Mackie dalam Davidson, 2000, 4). Pada tahun 1971, terjadi perubahan yang cukup drastis. Persentase orang Melayu meningkat menjadi 39%, sedangkan orang Dayak turun menjadi 41% (Prawira dalam Davidson, 2000, 4). Sementara itu, orang Jawa,

<sup>85</sup> Dalam tulisan ini digunakan istilah Tionghoa, atau kadang-kadang juga Cina.

<sup>86</sup> Perkiraan ini sangat kasar karena memang tidak ada sumber data tentang etnisitas di Indonesia, akibatnya sumber yang berbeda memiliki angka perkiraan yang berbeda.

Bugis, dan Madura diperkirakan masing-masing sekitar 3%. Di Pontianak, etnik Tionghoa diperkirakan mencapai sepertiga dari jumlah penduduk, sementara etnik Melayu seperempatnya, Bugis 3%, Jawa 12%, dan Dayak 3% (Laode dalam Davidson, 2000, 4–5).<sup>87</sup>

Karena letaknya yang berada di daerah perbatasan dengan negara lain, Kalimantan Barat mempunyai “arti strategis”, terutama jika dipandang dari sudut kepentingan pertahanan dan keamanan negara. Bagi penduduk di Kalimantan Barat, terutama yang bermukim di daerah perbatasan, peristiwa konfrontasi dengan Malaysia pada zaman pemerintahan Soekarno, diduga memiliki pengaruh yang cukup besar terhadap pandangan mereka, baik terhadap diri mereka sendiri, terhadap negara maupun terhadap negara tetangga, yaitu Sarawak-Malaysia. Menurut Mackie (dalam Davidson, 2000, 5), Kalimantan Barat baru mendapatkan perhatian dari pemerintah pusat pada awal tahun 1960-an, ketika lahir negara Malaysia. Malaysia, dilihat oleh Soekarno sebagai negara boneka Inggris, yang di mata Soekarno merupakan ancaman dari imperialisme Barat. Soekarno melakukan perlawanan terhadap pembentukan negara Malaysia dan melancarkan politik konfrontasi. Pada tahun 1963, Kalimantan Barat mulai dijadikan basis militer Indonesia dalam konfrontasi dengan Malaysia. Saat inilah Kalimantan Barat mulai masuk dalam “peta politik” di Indonesia.

Konfrontasi dengan Malaysia berakhir pada Agustus 1966. Namun, implikasinya masih terus berlangsung, terutama di sekitar

---

<sup>87</sup> Jumlah orang Madura di Pontianak kemungkinan mengalami penambahan secara signifikan setelah terjadi kerusuhan etnis yang melibatkan orang Madura, yang pertama di Sanggau-Ledo, dengan orang Dayak (Desember 1996 dan Maret 1997) dan yang kedua, juga di Kabupaten Sambas, dengan orang Melayu (Februari-April 1999). Akibat konflik etnis tersebut, orang Madura terpaksa mengungsi ke berbagai tempat antara lain ke Pontianak. Pemerintah menampung mereka untuk sementara di stadion olah raga. Jumlah orang Madura yang tinggal di permukiman sementara ini diperkirakan mencapai lebih dari 25 ribu jiwa.

wilayah perbatasan, dalam bentuk konflik berdarah antara Dayak dan Tionghoa.<sup>88</sup> Pada bulan Oktober 1967,

*“...to inscribe its authority in the region, the Indonesian military, under the command of the New Order’s territorial military leadership—Kodam Tanjung Pura/XII—instigated and facilitated a massive slaughter of ethnic Chinese in West Kalimantan. Military authorities insisted that the centuries-Old Chinese village near the Sarawak border were being used as cover and supply bases by a predominantly leftist Malaysian Chinese paramilitary organization—the Sarawak People’s Guerrilla Forces (Pasukan Gerilya Rakyat Sarawak or PGRS), who were ironically trained by the Indonesian army to help “de-stabilize” Sarawak during Konfrontasi”.*

Sejak saat itu, dengan memobilisasi orang Dayak, orang Tionghoa dipaksa untuk meninggalkan desa-desanya dan pindah ke kota. Alasan yang dikemukakan oleh pihak militer adalah untuk memudahkan mengendalikan penduduk Tionghoa. Periode ini di Kalimantan Barat dikenal sebagai periode “demonstrasi”, yang berlangsung selama tiga bulan. Pada saat itu ribuan orang Tionghoa mati terbunuh dan ribuan lainnya mengungsi ke daerah pantai di sebelah barat Kalimantan Barat, terutama ke Pontianak dan Singkawang. Selanjutnya,

*“With the region ‘secured’, New Order authorities and cronies, armed with authority from Jakarta and international capital and backed by new capital-friendly foreign investment and forestry laws, immediately began to log the province’s immense forests. The Basic Forestry Law, Law No. 5/1967, which claims the country’s forests as state property, set up the framework for the granting of the large-scale concessions under the Forestry Concessionary System (Hak Pengusahaan Hutan, or HPH).*

Sejak saat itulah Kalimantan Barat menjadi “sapi perah” bagi berbagai kelompok kepentingan di Jakarta, baik sipil maupun militer. Sebagai contoh, pada tahun 1993, pemerintah pusat mengeluarkan

<sup>88</sup> Uraian ini diambil dari Davidson (2000, 5).

sebuah peraturan untuk mengontrol perdagangan jeruk di Kalimantan Barat, yang sangat merugikan para petani jeruk setempat karena peraturan ini tidak lain merupakan sebuah bentuk monopoli perdagangan jeruk di Kalimantan Barat. Akibat adanya monopoli perdagangan jeruk ini pada tahun 1996, banyak petani jeruk yang bangkrut. Tidak sedikit di antara mereka yang kemudian memutuskan pindah ke Sarawak untuk bekerja di perkebunan. Eksploitasi oleh pusat di Kalimantan Barat telah mengakibatkan terjadinya peminggiran (marginalisasi) masyarakat lokal secara sosial, ekonomi, dan kultural.<sup>89</sup> Inti dari proses marginalisasi secara besar-besaran ini adalah hilangnya penguasaan atas tanah yang sebelumnya diakui hak-haknya oleh hukum adat karena adanya undang-undang baru yang dibuat oleh pemerintah Orde Baru, seperti Undang-Undang Agraria, Kehutanan, dan Pertambangan. Undang-Undang itu memberikan legitimasi bagi negara untuk menguasai tanah-tanah yang semula dimiliki oleh kelompok-kelompok adat (Djuweng dalam Davidson, 2000, 8).

Pada awal tahun 1980, pemerintah pusat mulai melakukan pemindahan penduduk di pedalaman yang dianggap terpecah-pecah ke dalam permukiman yang menetap dan menyatu. Menurut penilaian pemerintah, sebanyak 77% dari 4362 desa di Kalimantan Barat, berpenghuni kurang dari 100 rumah tangga. Melalui program “Penataan Kembali Desa-Desa”, dilakukan penggabungan dari desa-desa yang jarang penduduknya itu sehingga menjadi 1297 desa baru yang lebih besar (Davidson, 2000, 8). Motivasi di balik program penggabungan desa-desa di daerah pedalaman, yang hampir keseluruhannya dihuni oleh orang Dayak, adalah keinginan pemerintah untuk memudahkan dilancarkannya program-program “pembangunan” dan “modernisasi”, yang memang menjadi *credo* dari rezim Orde Baru. Di samping adanya alasan “pembangunan”, program penataan desa

---

<sup>89</sup> Tentang proses marginalisasi penduduk terutama selama periode Orde Baru, antara lain bisa dibaca pada bab 10 (“*Modernization and Development*”), dari King (1993), juga dari tulisan Alqadrie (1994).

ini juga didorong oleh pertimbangan yang bersifat “strategis-militer”, yakni untuk memudahkan kontrol dan mobilisasi penduduk untuk kepentingan politik Orde Baru, antara lain pada saat Pemilu, untuk memenangkan Golkar.<sup>90</sup>

Program penataan desa di Kalimantan Barat secara signifikan telah mengubah struktur dan pola kepemimpinan lokal di Kalimantan Barat. Pemuka adat, yang semula berkuasa, secara drastis diambil kekuasaannya oleh negara dan dipindahkan ke Kepala Desa atau Kepala Dusun yang secara administratif merupakan kepanjangan tangan dari negara. Pemuka Adat sejak saat itu hanya memiliki kekuasaan yang bersifat simbolik, terutama untuk menangani masalah-masalah yang bersifat moral, seperti pelanggaran terhadap adat-istiadat yang berkaitan dengan perkawinan, persengketaan antarpenduduk, dan sebagainya. Dalam kenyataan, persoalan-persoalan semacam ini juga ditangani oleh institusi-institusi negara, seperti polisi, karena secara praktis hukum adat menjadi sulit untuk diterapkan dalam masyarakat yang telah mengalami transformasi sosial yang cukup besar seperti di Kalimantan Barat.<sup>91</sup>

Kalimantan Barat merupakan daerah tujuan utama pengiriman transmigrasi sejak tahun 1970-an. Sebelum program transmigrasi dilancarkan oleh pemerintah Orde Baru, pada awal tahun 1960-an Kalimantan Barat telah menjadi daerah penempatan pensiunan tentara. Para bekas tentara ini pada umumnya ditempatkan di dekat perbatasan dengan Sarawak dengan alasan untuk meningkatkan pertahanan dan keamanan, sebagai bagian dari politik konfrontasi rezim

<sup>90</sup> Tidaklah mengherankan jika pada Pemilu 1999 Golkar memenangkan hampir seluruh daerah pedesaan di Kalimantan Barat, sementara PDIP yang dianggap partai reformis hanya menang di Kodya Pontianak (Lihat Davidson 2000).

<sup>91</sup> Dalam *fieldwork*, penulis melakukan wawancara dengan pemuka adat Desa Sontas, tidak jauh dari Entikong. Desa Sontas, dihuni oleh suku Dayak Bidayuh, merupakan desa gabungan dari berbagai tempat permukiman penduduk yang terpecah-pecah. Orang Bidayuh, selain tinggal di wilayah Kalimantan Barat juga tinggal di wilayah Sarawak. Tidak sedikit yang masih memiliki ikatan keluarga antara mereka yang tinggal di Kalimantan Barat dan di Sarawak.

Soekarno saat itu. Secara statistik, jumlah penempatan transmigran di Kalimantan Barat mengalami peningkatan yang sangat pesat. Pada tahun 1971, jumlah transmigran hanya sekitar 0,5% dari total penduduk kemudian meningkat empat belas kali lipat pada tahun 1985 (Fasbender & Erbe dalam Davidson, 2000, 9). Fenomena penambahan jumlah penduduk ini digambarkan oleh Davidson (2000, 9) sebagai berikut, *“The state has filled this politically constructed empty space with more ‘manageable’ and ‘pliable’ transmigrants from Java and Madura”*.

Sejarah kependudukan di Kalimantan Barat, meskipun sebagian merupakan proses demografis yang bersifat alamiah atau spontan, sukar untuk disangkal bahwa sebagian terbesar merupakan sebuah proses rekayasa demografis (*demographic engineering*) yang dilakukan oleh negara sejak zaman kolonial hingga Orde Baru, yang implikasinya dikemukakan Davidson (2000) sebagai berikut: *“the state’s success at reconfiguring the province’s population, however, has produced greater problems than anticipated”*. Ketegangan dan konflik terbuka antaretnik di Kalimantan Barat adalah hal yang seringkali terjadi.<sup>92</sup> Konflik antaretnik yang paling sering terjadi adalah antara Dayak dan Madura, yang mencapai puncaknya pada konflik antara Desember 1996 dan Maret 1997 di Kecamatan Sanggau-Ledo, Kabupaten Sambas.<sup>93</sup> Akibat konflik ini, ribuan orang Madura terpaksa meninggalkan tempat tinggalnya; sebagian dari mereka masih tinggal di berbagai tempat penampungan di Kalimantan Barat. Pada bulan Februari–April 1999, konflik etnis kembali terjadi di Kabupaten Sambas, yang untuk pertama kalinya terjadi antara orang Madura dan orang Melayu. Akibatnya, sekitar 25 ribu orang Madura terpaksa diungsikan ke Pontianak. Berbeda dengan pengungsi akibat konflik Dayak-Madura pada tahun 1996–1997 yang masih bisa kembali ke tempat tinggalnya di Sambas,

---

<sup>92</sup> Pada tahun 1914 terjadi pemberontakan etnik Cina di Kalimantan Barat (lihat, The Siaw Giap, 1981, *“Rural Unrest in West Kalimantan: The Chinese Uprising in 1914”*).

<sup>93</sup> Menurut sebuah sumber, konflik antara Dayak-Madura pernah terjadi pada tahun 1968, 1976, 1977, 1979, 1982, 1983, dan 1992 (Lihat *Human Right Watch* 1997)

kali ini mereka tidak bisa kembali dan terpaksa tinggal di berbagai tempat penampungan, terutama di Pontianak.<sup>94</sup>

Pada tanggal 27 Oktober 2000, dilaporkan oleh *mass media* (bahkan ditayangkan di CNN), telah terjadi kerusuhan yang dimulai dari peristiwa senggolan kendaraan, Rabu, 25 Oktober 2000, jam 8 malam di sebuah jalan di Pontianak yang melibatkan orang Melayu dan Madura.<sup>95</sup> Keadaan Kota Pontianak dilaporkan masih dalam suasana yang penuh ketegangan karena kedua kelompok yang bertikai masih berkumpul dalam jumlah yang cukup besar dan dalam keadaan siap untuk bertempur. Aparat keamanan dilaporkan masih berhasil menghalangi kedua kelompok untuk saling bertemu. Di samping itu, gubernur juga telah memberlakukan jam malam. Seperti konflik antaretnik yang sebelumnya, kerusuhan kali ini pun diawali oleh gesekan atau perselisihan yang bersifat individual antara dua orang dari kelompok etnis yang berbeda, yang kemudian dengan sangat cepat merebak menjadi kerusuhan yang melibatkan massa dari kedua kelompok etnis yang berbeda tersebut.<sup>96</sup>

Hubungan antara komposisi penduduk menurut etnisitas dan terjadinya konflik antaretnik yang bersifat terbuka, seperti terjadi di Kalimantan Barat, tidak berlangsung dalam suasana vakum. Ketegangan antaretnik yang berbeda merupakan sebuah proses yang berlangsung secara perlahan-lahan, namun akumulatif di mana persepsi tentang perbedaan antara satu etnik dan etnik lain menjadi mengeras

---

<sup>94</sup> Tentang konflik Madura-Melayu, lihat Davidson (2000)

<sup>95</sup> Umumnya media massa cetak yang melaporkan peristiwa ini tidak menyebutkan nama etnis yang terlibat, pencantuman nama etnik Madura dan Melayu diperoleh dari *Astaga.com*, Rabu, 25 Oktober 2000, "Rusuh Pontianak")

<sup>96</sup> Dalam kerusuhan etnik yang menelan banyak korban, pihak keamanan (polisi maupun tentara) hampir selalu gagal dalam mengamankan keadaan sehingga berkembang menjadi arena pembantaian manusia, biasanya dari pihak yang jumlahnya lebih kecil. Dalam kasus konflik etnik di Kalimantan Barat, pihak Madura hampir selalu merupakan yang paling banyak menjadi korban, baik mati terbunuh, luka-luka maupun kemudian terpaksa mengungsi ke tempat lain.

dan persoalan jumlah dan keseimbangan komposisi penduduk berdasarkan identitas etnik menjadi krusial.<sup>97</sup> Semakin besarnya jumlah orang Melayu, Madura, Jawa, Bugis, dan yang lain-lain, baik berdasarkan pengamatan sehari-hari yang bersifat subjektif, maupun dari angka-angka statistik yang dipublikasikan, menimbulkan rasa khawatir dan keterdesakan, terutama bagi orang Dayak. Hal tersebut melahirkan dorongan untuk melakukan resistensi dan perlawanan. Komposisi penduduk berdasarkan latar belakang etnik sering kali merupakan pendorong lahirnya “*the politics of numbers*”, sebagaimana terjadi di Malaysia; antara etnis Melayu dan Cina jumlahnya hampir berimbang. Pada tingkat global, meningkatnya jumlah imigran dari negara-negara “selatan” yang miskin ke negara-negara “utara” yang kaya telah menjadi isu politik yang sangat hangat, yang pada intinya bertolak dari persepsi terhadap ketakutan perubahan perimbangan jumlah dan komposisi penduduk.<sup>98</sup> Sebagaimana digambarkan oleh Esman (1994, 13–14) sebagai berikut:

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

*Human Right Watch* (1997) dalam laporannya tentang *communal conflict* di Kalimantan Barat mengemukakan adanya tiga argumentasi yang berkembang dalam menjelaskan latar belakang terjadinya kon-

---

<sup>97</sup> Lihat Bab 6.

<sup>98</sup> Kajian tentang masalah ini bisa dibaca pada buku Teitelbaum dan Winter, 2000, ‘*The Question of Numbers*’.

flik tersebut. Ketiga argumen tersebut adalah argumentasi budaya (*the cultural argument*), argumentasi marginalisasi (*the marginalization argument*), dan argumentasi manipulasi politik (*the political manipulation argument*). Argumentasi budaya menganggap bahwa perbedaan kebudayaan antara kedua kelompok etnis yang bertikai sebagai faktor utama. Berkaitan dengan konflik antara Dayak dan Madura, kebiasaan untuk menyelesaikan persengketaan dengan cara kekerasan dan perkelahian yang berdarah dianggap sebagai alasan di belakang seringnya terjadi konflik antara kedua etnik ini.

Argumentasi marginalisasi, yang banyak dianut oleh banyak pengamat sosial, melihat proses marginalisasi penduduk setempat, khususnya orang Dayak, akibat berbagai kebijakan pembangunan pemerintah yang sangat merugikan penduduk asli, sebagai akar dari munculnya resistensi dan perlawanan dari penduduk setempat terhadap segala sesuatu yang berasal dari luar. Migran atau penduduk pendatang dianggap sebagai representasi dari pihak luar yang harus disingkirkan. Sementara itu, argumentasi manipulasi politik bertolak dari penilaian bahwa faktor budaya dan faktor sosial-ekonomi meskipun diakui berperan, tidak cukup kuat untuk mendorong terjadinya konflik etnik yang berskala besar seperti terjadi pada tahun 1996–1997 antara Dayak dan Madura, jika tidak ada pihak ketiga yang memanipulasi keadaan. Tidak tunggalnya argumentasi tentang latar belakang konflik komunal yang hampir selalu melibatkan kelompok etnis Madura di Kalimantan Barat memperlihatkan bahwa “keetnisan” yang melekat pada orang Madura hanyalah bagian kecil dari kompleksitas konflik komunal yang terjadi.

### ***Perceived Threat dan Perceived Advantage***

Dari perspektif demografi politik, daerah perbatasan antara Kalimantan Barat dan Sarawak memiliki arti dan peran yang signifikan. Signifikansi daerah perbatasan tidak saja karena adanya kenyataan objektif sebagai sebuah teritori yang menjadi batas sebuah negara dengan negara lain, tetapi terutama karena adanya persepsi, yang sering kali

bersifat subjektif, terhadap berbagai hal yang berkaitan dengan daerah perbatasan. Dilihat dari perspektif demografi politik, tampaknya, justru persepsi yang bersifat subjektif, terutama dari elite yang berkuasa, yang lebih banyak berperan dalam penentuan berbagai kebijakan dan program yang berhubungan dengan daerah perbatasan. Kalimantan Barat, khususnya daerah perbatasannya, barulah menjadi perhatian pemerintah pusat ketika Soekarno dan pimpinan militer melihat adanya ancaman dengan dibentuknya negara Malaysia oleh Inggris. Saat itulah daerah perbatasan di persepsi sebagai daerah “rawan” yang perlu segera “diperkuat” untuk menjadi basis konfrontasi sekaligus untuk membendung adanya infiltrasi dari Malaysia. *Perceived threat* bermuara pada pemikiran elite militer yang menempatkan keamanan (*security*) dan integritas teritorial (*territorial integrity*) negara sebagai sebuah tujuan dan bukan sebagai sarana untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.<sup>99</sup>

Persepsi adanya ancaman (*perceived threat*) yang harus terus diwaspadai, baik dari kemungkinan infiltrasi pihak asing dari luar negeri maupun dari penguasa militer di Jakarta, merupakan sikap yang mendasari berbagai kebijakan dan program yang kemudian dilakukan di Kalimantan Barat, khususnya di daerah perbatasan. Berkaitan dengan *perceived threat* inilah bisa dipahami diselenggarakannya program pemindahan penduduk dari Jawa dan program penataan kembali desa-desa di sekitar daerah perbatasan. Mobilisasi etnik Dayak oleh militer untuk memaksa etnik Cina menjauh dari wilayah perbatasan juga dapat dilihat sebagai manifestasi dari *perceived threat* yang sangat

---

<sup>99</sup> Secara institusional *perceived threat* yang dimiliki militer diwujudkan dalam bentuk struktur komando teritorial yang bersifat hierarkis dari pusat ke seluruh pelosok tanah air. Komando teritorial ini dalam kenyataan lebih berfungsi sebagai pengendali dan penjaga keamanan di dalam negeri, terutama terhadap berbagai kegiatan politik yang dilihat akan mengancam kestabilan nasional. Dalam perkembangan selanjutnya, terutama di masa Orde Baru, peranan militer tidak saja terbatas pada masalah keamanan dan integritas teritorial tetapi semakin jauh memasuki permasalahan nonmiliter, melalui konsep dwifungsi ABRI. Kajian komprehensif tentang hal ini dapat dibaca pada Sebastian (1996).

kuat dimiliki oleh pihak militer. Pada masa Orde Baru, program pemindahan penduduk dari Jawa, Bali, dan Madura ke daerah pedesaan di Kalimantan Barat meskipun sering dibungkus oleh alasan-alasan yang bersifat demografis (mengurangi kepadatan penduduk) dan ekonomis (mendorong pembangunan daerah), sesungguhnya juga bermuara pada *perceived threat* terhadap kemungkinan munculnya gerakan separatisme yang didasarkan oleh menguatnya identitas etnik penduduk lokal di luar Jawa.

Dalam perkembangan selanjutnya, terutama setelah berakhirnya periode konfrontasi dengan Malaysia, persepsi pemerintah pusat terhadap Kalimantan Barat tidak lagi terutama didasarkan oleh kuatnya *perceived threat*, tetapi bergeser ke arah persepsi yang menempatkan Kalimantan Barat sebagai “harta karun” yang harus digali dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk berbagai kepentingan kelompok di pusat. Mungkin persepsi semacam ini bisa disebut sebagai *perceived economic advantage* yang kemudian melahirkan berbagai kebijakan dan program yang bertujuan mengeruk dan menguras kekayaan yang dikandung oleh bumi Kalimantan Barat. Jika *perceived threat* berasal dari elite militer, *perceived advantage* berasal dari para ekonom-teknokrat yang merupakan arsitek pembangunan ekonomi Orde Baru. Dalam memandang *space* dan *territory*, keduanya cenderung melakukan generalisasi dan mengasumsikan berbagai perbedaan sebagai *ceteris paribus* atau *given*. Pada masa Orde Baru, ideologi pembangunanisme mempertemukan secara ideal pandangan militer dan ekonom-teknokrat tersebut. Pembangunan ekonomi pada masa Orde Baru yang bersifat sentralistik, *uniform*, *topdown*, dan *economic growth oriented* bersifat komplementer terhadap struktur dan peran militer sebagai pengendali keamanan dan integritas teritorial negara.

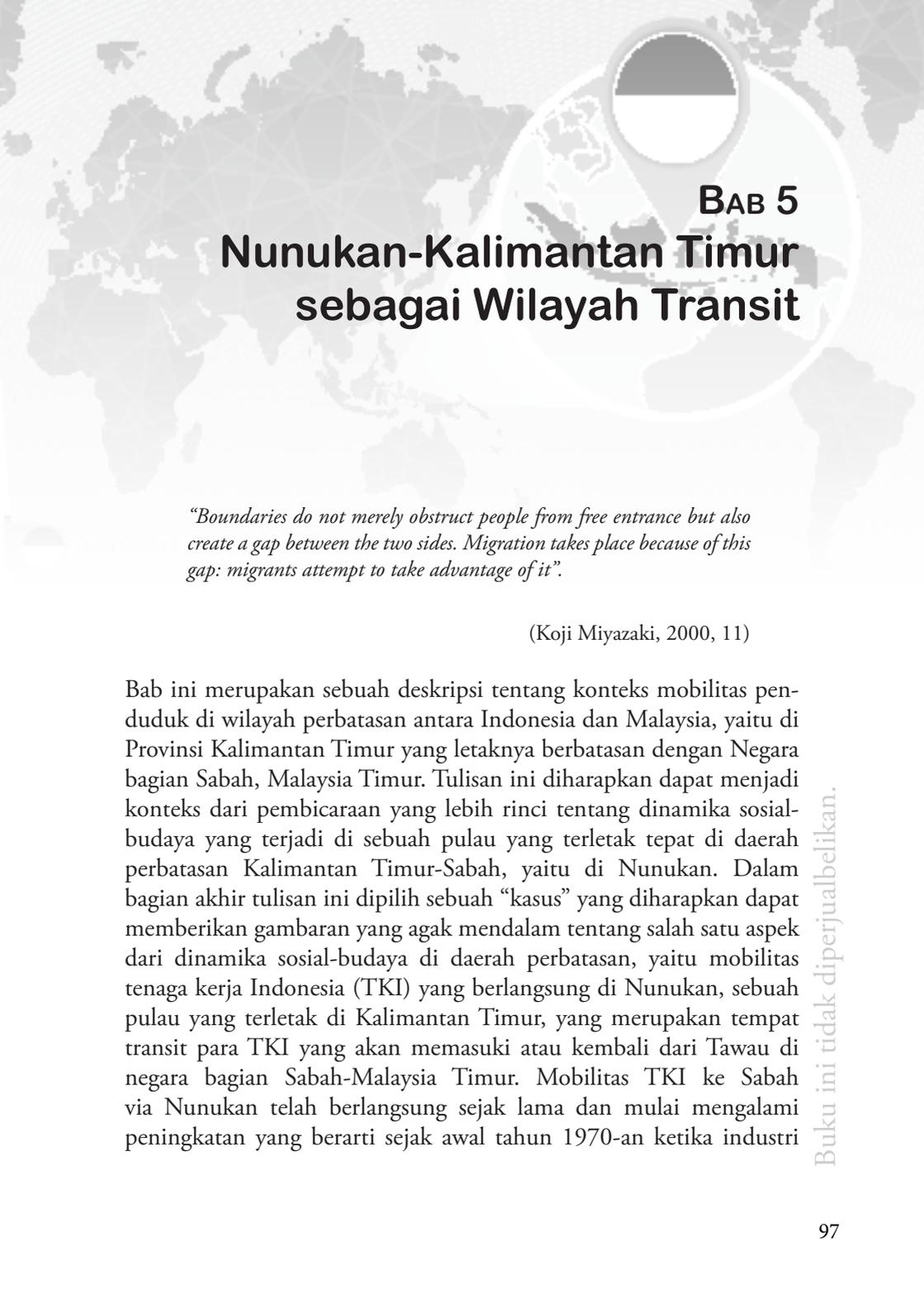
Berkaitan dengan daerah perbatasan, kehadiran negara tetangga, dalam hal ini Sarawak, tidak lagi hanya dipandang dalam perspektif *perceived threat* melainkan juga sebagai bagian dari upaya untuk meningkatkan *economic advantages*. Inisiatif untuk membuka jalur lalu lintas darat antara Pontianak dan Kuching dan peresmian Entikong

sebagai *gate points* antara Kalimantan Barat dan Sarawak bisa dipahami dari menguatnya *perceived economic advantages* terutama sejak Orde Baru. Dari perspektif demografi politik, penduduk Kalimantan Barat, sebagai penduduk yang tinggal di provinsi yang berbatasan langsung dengan Sarawak Malaysia, hampir selalu menjadi korban dan proses peminggiran yang berlangsung sebagai akibat dari kuatnya persepsi penguasa di pusat yang memandang Kalimantan Barat sebagai sebuah target dari rekayasa demografi-politik yang bertujuan melayani kepentingan politik-ekonomi penguasa (sipil maupun militer) di pusat.

## Penutup

Krisis ekonomi dan krisis politik yang terjadi di Indonesia diperkirakan memiliki dampak yang cukup besar bagi Kalimantan Barat. Salah satu dampak yang telah terjadi adalah munculnya perdagangan liar di daerah perbatasan, terutama di Entikong. Di tempat itu, terbuka kesempatan untuk menjual berbagai barang dari Indonesia kepada pembeli dari Sarawak yang diuntungkan oleh jatuhnya nilai rupiah terhadap ringgit Malaysia. Dampak lain adalah meningkatnya jumlah orang Indonesia yang mengadu nasib dengan bekerja di Sarawak, baik secara resmi maupun tidak resmi. Kalimantan Barat telah menjadi pintu masuk bagi pekerja migran dari berbagai tempat di Indonesia yang bermaksud “menyeberang” ke Sarawak. Perubahan politik yang terjadi setelah jatuhnya Soeharto pada bulan Mei 1998 adalah desentralisasi politik dan pemberian otonomi yang lebih besar kepada daerah. Untuk Kalimantan Barat, perubahan politik ini diduga akan memberikan dampak yang besar terhadap dinamika politik dan ekonomi daerah, yang akan diwarnai oleh meningkatnya ketegangan hubungan antaretnik yang beberapa tahun terakhir ini telah mencatat konflik etnis yang penuh dengan kekerasan.

Buku ini tidak diperjualbelikan.



## BAB 5

# Nunukan-Kalimantan Timur sebagai Wilayah Transit

*“Boundaries do not merely obstruct people from free entrance but also create a gap between the two sides. Migration takes place because of this gap: migrants attempt to take advantage of it”.*

(Koji Miyazaki, 2000, 11)

Bab ini merupakan sebuah deskripsi tentang konteks mobilitas penduduk di wilayah perbatasan antara Indonesia dan Malaysia, yaitu di Provinsi Kalimantan Timur yang letaknya berbatasan dengan Negara bagian Sabah, Malaysia Timur. Tulisan ini diharapkan dapat menjadi konteks dari pembicaraan yang lebih rinci tentang dinamika sosial-budaya yang terjadi di sebuah pulau yang terletak tepat di daerah perbatasan Kalimantan Timur-Sabah, yaitu di Nunukan. Dalam bagian akhir tulisan ini dipilih sebuah “kasus” yang diharapkan dapat memberikan gambaran yang agak mendalam tentang salah satu aspek dari dinamika sosial-budaya di daerah perbatasan, yaitu mobilitas tenaga kerja Indonesia (TKI) yang berlangsung di Nunukan, sebuah pulau yang terletak di Kalimantan Timur, yang merupakan tempat transit para TKI yang akan memasuki atau kembali dari Tawau di negara bagian Sabah-Malaysia Timur. Mobilitas TKI ke Sabah via Nunukan telah berlangsung sejak lama dan mulai mengalami peningkatan yang berarti sejak awal tahun 1970-an ketika industri

Buku ini tidak diperjualbelikan.

perkayuan (*logging industry*) mulai marak di Sabah. Perkembangan Nunukan, terutama Kota Nunukan, tidak mungkin dilepaskan dari perkembangan ekonomi dan pembangunan yang berlangsung di Sabah, terutama Kota Tawau dan sekitarnya yang memang berhadapan dengan Nunukan. Mobilitas tenaga kerja dari Indonesia ke Sabah melewati Nunukan hanyalah salah satu aspek dari pertalian ekonomi maupun sosial yang sangat kuat antara Indonesia dan Sabah. Perlu dikemukakan di sini bahwa Sabah adalah salah satu negara-bagian dari Negara Federasi Malaysia, yang sejak awal tahun 1970-an secara keseluruhan merupakan sebuah magnet yang menarik migrasi tenaga kerja dari negara tetangganya, terutama Filipina dan Indonesia. Dalam pembicaraan tentang migrasi TKI ke Malaysia, secara umum sering dibedakan antara migrasi yang menuju ke Malaysia Barat atau Semenanjung Malaya (*Malay peninsula*) dan yang menuju ke Malaysia Timur (Sabah dan Sarawak). Jalur migrasi TKI yang ke barat pada umumnya melalui Riau, sementara yang ke timur melalui Entikong (dan “jalan tikus” lainnya sepanjang perbatasan Kalimantan Barat dan Sarawak) dan terutama melalui Nunukan sebelum masuk ke Sabah. Jalur Nunukan merupakan jalur terbesar di bagian timur dan memiliki kekhasan. Karena Nunukan merupakan sebuah pulau, Nunukan berfungsi sebagai “tempat transit atau penampungan” yang besar.

Identitas Nunukan sebagai tempat transit sangat disadari oleh para birokrat dalam jajaran pemerintah daerah di Nunukan, yang sejak reformasi menjadi sebuah ibu kota kabupaten, melalui sebuah slogan yang terpampang besar di pusat kota: *Nunukan Kota Transit*. *Transit* sendiri merupakan singkatan dari *Tertib, Rapi, Aman, Sejuk, Indah, dan Teduh*. Nunukan karena itu merupakan sebuah “transito” bagi para TKI, yang tidak sekadar sebuah ruang geografis, tetapi yang justru lebih penting adalah sebagai ruang sosial yang memiliki dinamika sosio-kulturalnya sendiri. Satu hal yang tampaknya perlu mendapat perhatian dalam melihat dinamika sosial-budaya yang berlangsung di Nunukan adalah sebuah kenyataan bahwa Nunukan merupakan wilayah yang sangat didominasi oleh para pendatang.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Pendatang yang berasal dari Sulawesi Selatan, khususnya suku Bugis, adalah kelompok yang paling dominan di Nunukan. Dominasi suku Bugis antara lain tercermin dari terpilihnya calon yang berasal dari suku ini dalam pemilihan bupati yang terakhir. Untuk memahami apa yang terjadi di Nunukan, sebuah pulau kecil yang terletak di perbatasan Kalimantan Timur dengan Sabah, akan dipaparkan terlebih dahulu konteks sosio-demografis, khususnya mobilitas penduduk, di Kalimantan Timur. Selanjutnya, akan dipaparkan migrasi orang Bugis sebagai kelompok dominan di Nunukan ke Kalimantan Timur. Kita pun tidak mungkin memahami dinamika sosial di Nunukan tanpa mengetahui posisi Sabah sebagai negara pengimport tenaga kerja, tidak saja dari Indonesia, tetapi juga dari Filipina, dan problematik internal yang dihadapi karena besarnya jumlah tenaga kerja asing yang sebagian besar tidak berdokumen (*undocumented*) di sana.

## **Konteks Sosio-Demografis Kalimantan Timur**

Keadaan geografi Provinsi Kalimantan Timur tampaknya ikut membentuk pola permukiman dan dinamika sosio-demografis yang khas. Seperti banyak ditemukan di Kalimantan, permukiman penduduk pada umumnya terpusat dan terkait dengan posisi aliran sungai. Pusat-pusat permukiman penduduk yang terpadat, yang merupakan wilayah perkotaan, hampir selalu berada di daerah muara sungai yang besar, yang menghadap ke Selat Makassar dan Samudra Pasifik. Konsentrasi penduduk terutama berada di dua kota utama, yaitu Balikpapan dan Samarinda. Menurut Sensus Penduduk tahun 2000, misalnya Samarinda dihuni oleh 521.188 jiwa dan Balikpapan 408.107 jiwa. Penduduk kedua kota tersebut berarti mencapai hampir 40% dari keseluruhan penduduk Kalimantan Timur. Kedua kota ini sekaligus merupakan kota-kota pelabuhan utama yang menjadi pintu masuk maupun keluar penduduk dari dan ke Kalimantan Timur. Daya tarik ekonomi yang besar dari Kalimantan Timur, terutama berasal dari industri minyak dan gas bumi, di samping industri kayu, menjadikan Provinsi Kalimantan Timur sebagai daerah tujuan utama

Buku ini tidak diperjualbelikan.

migrasi dari penduduk provinsi-provinsi lain di Indonesia. Penduduk yang mendiami Kalimantan Timur sebelum terjadi gelombang migrasi-masuk akibat bom minyak, gas bumi, dan kayu antara tahun 1970–1985 pada umumnya merupakan orang-orang yang berasal kelompok-kelompok suku Dayak, Kutai, Banjar, Flores, Madura, dan Bugis. Masuknya pendatang secara besar-besaran, terutama dari Jawa, diduga telah mengubah komposisi etnik penduduk di sana.

Kalimantan Timur diresmikan sebagai sebuah provinsi pada tanggal 1 Januari 1957. Namun, keadaannya selama satu dekade sesudahnya tidak banyak berbeda dengan keadaan pada tahun 1930-an. Menurut Pangestu (1991), pertumbuhan ekonomi yang sangat pesat sejak awal tahun 1970-an sampai pertengahan tahun 1980-an tidak hanya membawa implikasi positif, tetapi juga berbagai dampak negatif terhadap masyarakat Kalimantan Timur.

Kalimantan Timur merupakan provinsi terbesar di Pulau Kalimantan, yang luasnya melebihi Pulau Jawa. Wilayahnya yang luas, bergunung-gunung dengan hutan tropis, selain berawa-rawa, menjadikan Kalimantan Timur sebuah provinsi yang memiliki kendala transportasi dan komunikasi yang sangat besar. Hubungan antara satu tempat dengan tempat lain, terutama dilakukan dengan sarana transportasi sungai, yang jumlahnya cukup banyak. Sungai yang terbesar adalah Mahakam, yang menghubungkan daerah pedalaman dengan ibukota provinsi, Samarinda. Kota-kota terutama terletak di daerah pantai, dengan konsentrasi penduduk terutama di Samarinda, Balikpapan, dan Bontang. Hubungan Kalimantan Timur dengan provinsi lain, terutama dilakukan melalui laut, di samping udara. Jalan darat sebagai penghubung yang utama adalah antara Samarinda-Banjarmasin, di Kalimantan Selatan. Tidak dapat disangkal bahwa Kalimantan Timur merupakan sebuah provinsi yang penduduknya tumbuh dengan cepat. Rata-rata pertumbuhan penduduknya sangat tinggi, jauh melampaui pertumbuhan penduduk secara nasional yang pada dekade 1990-an hanya berkisar pada angka dua persen setiap tahunnya. Pertumbuhan penduduk Kalimantan Timur, sejak tahun

Buku ini tidak diperjualbelikan.

1970-an, rata-rata berada di atas empat persen per tahun, menjadikan provinsi ini sebagai provinsi yang memiliki pertumbuhan penduduk tertinggi di Indonesia.

Dari hasil analisis data migrasi Sensus Penduduk tahun 1971, 1980, 1990 dan Survei Antar Sensus tahun 1995, terdapat konsistensi tingkat migrasi-masuk maupun migrasi-keluar ke dan dari Provinsi Kalimantan Timur.<sup>100</sup> Pada tahun 1971, sebanyak 5,6% penduduk Kalimantan Timur lahir di provinsi lain. Angka ini meningkat 24,5% pada tahun 1980, menjadi 32,3% pada tahun 1990, dan meningkat menjadi 33% pada tahun 1995. Peningkatan pada tahun 1990 dan 1995 menjadikan Provinsi Kalimantan Timur sebagai provinsi penerima migran masuk terbesar kedua setelah DKI Jakarta. Daerah utama asal para migran yang masuk ke Kalimantan Timur berturut-turut adalah Jawa Timur, Sulawesi Selatan, Kalimantan Selatan, Jawa Tengah, Sulawesi Tenggara, dan Jawa Barat. Jumlah penduduk yang keluar dari Kalimantan Timur ke provinsi lain, meskipun sejak tahun 1971 mengalami peningkatan, jumlahnya relatif kecil dibandingkan penduduk yang masuk ke Kalimantan Timur. Karena itu, pada periode 1971–1995 Kalimantan Timur mengalami migrasi *netto* yang bersifat positif. Angka migrasi-masuk yang tinggi inilah yang membuat angka pertumbuhan penduduk rata-rata per tahun di Kalimantan Timur juga tinggi.

Migrasi-masuk ke Kalimantan Timur mengalami peningkatan yang cukup drastis sejak diperbolehkannya penebangan hutan secara besar-besaran menyongsong dikeluarkannya UU Penanaman Modal Asing Nomor 1 Tahun 1967 (Magenda, 1989, 204). Antara tahun 1967–1970, di bawah kepemimpinan Gubernur Wahab Sjahrani, seorang kolonel yang berasal dari suku Banjar, mengalirlah para pendatang dari berbagai tempat di luar Kalimantan Timur, sejalan dengan dibukanya kesempatan bagi siapa saja untuk melakukan penebangan hutan. Para migran ini datang dari tempat lain di Pulau Kalimantan maupun dari berbagai provinsi di luar Kalimantan, terutama dari

<sup>100</sup> Lihat *Mobilitas Penduduk dan Pembangunan Daerah* (Ananta dan Chotib, 1997).

Jawa dan Sulawesi. Selain orang Banjar dan orang Jawa, kelompok migran terbesar ketiga adalah orang Bugis, terutama yang berasal dari daerah sekitar Pare-Pare dan Mandar. Migrasi dari Sulawesi Selatan memperoleh kemudahan karena pada saat itu baru saja diperkenalkan perahu bermotor yang dapat mencapai Balikpapan dari Pare-Pare dalam waktu 36 jam (Magenda, 1989, 205).

Berdasarkan sensus penduduk, terlihat bahwa daerah asal dari penduduk yang bermigrasi ke Kalimantan Timur adalah provinsi-provinsi lain di luar Pulau Kalimantan sendiri, terutama dari Jawa, Sulawesi, dan Sumatra. Jawa Timur merupakan provinsi di Indonesia yang terbesar penduduknya dan secara geografis cukup dekat dengan Kalimantan Timur. Tersedianya jalur pelayaran antara Surabaya dan kota-kota di pantai timur Pulau Kalimantan, seperti Sampit, Batulicin, Samarinda, dan Balikpapan sangat memudahkan terjadinya arus mobilitas penduduk dari Jawa Timur ke Kalimantan Timur. Berdasarkan analisis data SUPAS 1995, pada periode 1990–1995, daerah tujuan migrasi dari Jawa Timur yang utama adalah DKI Jakarta, Jawa Barat, dan pada urutan yang ketiga adalah Kalimantan Timur. Pada periode 1990–1995, provinsi yang menjadi tujuan penduduk yang keluar dari Sulawesi Selatan sangat bervariasi meskipun mereka pada umumnya bermigrasi ke Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara. Berdasarkan data migrasi tahun 1995, Kalimantan Timur tercatat sebagai daerah tujuan migrasi ketiga setelah Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Tengah. Dengan demikian, jika dilihat dari perspektif daerah asal, yaitu dari Jawa Timur dan Sulawesi Selatan, Kalimantan Timur bukanlah daerah tujuan migrasi penduduk yang utama.

Migran yang berasal dari Pulau Jawa, di samping mereka yang pindah atas kemauan sendiri karena alasan-alasan yang bersifat ekonomis, sebagian adalah para transmigran yang pindah karena mengikuti program pemindahan penduduk yang dilakukan oleh pemerintah. Program pemindahan penduduk ke Kalimantan Timur telah dimulai sejak tahun 1954. Meskipun begitu, baru sesudah tahun 1970-an Kalimantan Timur merupakan salah satu daerah tujuan utama,

Buku ini tidak diperjualbelikan.

bahkan merupakan sebuah provinsi yang secara khusus dikembangkan menjadi proyek *Transmigration Area Development*, yang antara lain mendapat bantuan besar dari pemerintah Jerman. Sumbangan program transmigrasi terhadap pertumbuhan penduduk Kalimantan Timur terutama terjadi di Kabupaten Kutai karena lebih dari 50% transmigran yang ditempatkan di Kalimantan Timur dimukimkan di kabupaten ini.<sup>101</sup>

## Migrasi Orang Bugis ke Kalimantan Timur

Menurut Pelras (1996, 319–320), dari kebanyakan cerita yang dikisahkan oleh atau tentang migran Bugis, alasan-alasan yang dikemukakan mengapa mereka meninggalkan tempat asalnya pada umumnya terkait dengan apa yang dikatakannya sebagai “...*the resolution of a personal conflict, an affront received, political insecurity or the desire to escape either unsatisfactory social conditions or undesirable repercussions of an act of violence perpetrated at home*”. Penjelasan yang menekankan pentingnya pengaruh situasi ini saja, menurut Pelras, tidak cukup untuk menerangkan fenomena menyebarnya permukiman orang Bugis di seantero nusantara, yang telah berlangsung sejak akhir abad ke-17. Atau, untuk menjelaskan bahwa migrasi-keluar (*out migration*) merupakan suatu keadaan yang bersifat menetap dalam kehidupan orang Bugis hingga sekarang, meskipun hal itu muncul pada situasi kesejarahan yang berbeda-beda. Sensus Penduduk yang dilakukan pemerintah Indonesia, sejak tahun 1961 sampai tahun 1990, tidak menanyakan tentang suku bangsa penduduk. Keadaan ini tidak memungkinkan untuk memperoleh angka statistik tentang komposisi penduduk berdasarkan latar belakang suku bangsa. Informasi yang dapat dipergunakan untuk mengestimasi secara kasar jumlah

<sup>101</sup> Berdasarkan data Departemen Transmigrasi, pada periode Pelita I (1969-1973) jumlah transmigran yang ditempatkan di Kalimantan Timur adalah 1.775 keluarga, Pelita II (1974–1978) 3.311 keluarga, Pelita III (1979 -1983) 11,878 keluarga, Pelita IV (1984 -1988) 15.179 keluarga, Pelita V (1989 -1993) 16.525 keluarga dan Pelita VI (1994 -1997) 14.054 keluarga (Tirtosudarmo, 2001).

penduduk menurut suku bangsa adalah statistik tentang bahasa yang dipergunakan di rumah yang dikumpulkan melalui sensus penduduk. Sensus Penduduk tahun 1990, misalnya mencatat bahwa sekitar 25% penduduk Indonesia yang tinggal di luar Sulawesi mengaku menggunakan bahasa Bugis sebagai bahasa sehari-hari di rumah. Dalam hal ini, bahasa Bugis sebagai bahasa sehari-hari, hanya dikalahkan jumlahnya oleh pengguna bahasa Indonesia dan bahasa Jawa.<sup>102</sup>

Kenyataan ini membuktikan bahwa orang Bugis telah tersebar di berbagai tempat di Indonesia. Sampai akhir abad ke-18 permukiman orang Bugis sudah diketahui berada di Sumatra, antara lain di Bengkulu, di Kepulauan Riau, di Semenanjung Malaya dan di Kalimantan, antara lain di sekitar Pontianak, Mempawah, di Pulau Laut, Pagatan, Pasir, Kutai (terutama Samarinda), Bulungan, dan Gunung Tabur. Di sebelah timur Selat Makassar, permukiman Bugis telah ada di sekitar Teluk Palu di Donggala, Banawa dan Kaili, serta di Sumbawa. Di Pulau Jawa, orang Bugis telah bermukim di Surabaya, Gresik, dan Batavia. Sesudah abad ke-18, selain di berbagai tempat yang telah disebutkan di atas, orang Bugis juga mulai bermukim di Indragiri dan Jambi di Sumatra, Pantai Barat Johor di Malaysia, Sabah di Malaysia Timur, di sekitar Danau Lindu, dan di bagian tenggara Pulau Sulawesi.<sup>103</sup> Orang

---

<sup>102</sup> Menurut Lineton (1975, 9), berdasarkan sensus 1930 jumlah orang Bugis di “*Government Celebes*”, yang meliputi bagian selatan-tenggara Sulawesi, berjumlah satu setengah juta orang, sementara yang tinggal di luar daerah ini mencapai 153 ribu orang. Pada tahun 1975 jumlah orang Bugis diperkirakan mencapai tiga juta orang, sementara orang Makassar diperkirakan mencapai dua juta orang, sisanya adalah orang Mandar dan Toraja (Chabot, 1967, 190, sebagaimana dikutip Lineton).

<sup>103</sup> Pada abad ke-19 dan 20, permukiman migran Bugis terdapat di Indonesia bagian timur, antara lain di Maluku, Irian Jaya, dan Timor Timur. Sekitar tahun 1980-an, dampak migrasi orang Bugis ke Indonesia Timur, terutama Irian Jaya dan Timor Timur, telah menimbulkan ketegangan dan konflik dengan penduduk setempat. Sebuah istilah, yaitu BBM, singkatan dari Bugis-Buton-Makassar, mulai populer di masyarakat, yang mencerminkan mulai mencuatnya persoalan-peroalan konflik sebagai dampak dari kehadiran para migran dari daerah Sulawesi bagian selatan di berbagai tempat di Indonesia Timur, terutama di Irian Jaya dan Timor Timur. Salah satu tulisan yang mencoba menggambarkan hal ini adalah yang dibuat oleh George Junus Aditjon-

Bugis, sebagaimana dikemukakan oleh Lineton (1975, 9), “...are peculiarly dependent upon their relationships with other regions for the maintainance of their society in its present form”. Selanjutnya dikatakan, “As a result of political and economic pressures, the Bugis have, over a period of at least three centuries – become increasingly integrated within the wider socio-economic system of the Malay world”. Selain orang Bugis, orang Makassar merupakan pedagang-pedagang yang menguasai pasar di perairan nusantara setelah abad ke-16. Kejatuhan Malaka ke tangan Portugis pada tahun 1511, yang saat itu merupakan pusat perdagangan, mendorong pelabuhan Makassar sebagai pusat perdagangan baru yang menghubungkan dengan pusat rempah-rempah di Maluku dan sandalwood di Timor dan Solor. Menurut Schrieke (dalam Lineton, 1975, 12), berkembangnya pelabuhan Makassar telah mentransformasi penduduk yang tinggal di Sulawesi bagian selatan dan tenggara dari “a ‘purely agrarian society’ to a society of traders and seaman”.

Setiap permukiman migran Bugis memiliki kisahnya sendiri-sendiri, meskipun ada semacam pola umum yang bisa ditemukan dalam kisah-kisah migrasi orang Bugis. Pelras (1996, 321) memberikan contoh proses sejarah migrasi orang Bugis ke Samarinda sebagai berikut.

*In the early eighteenth century the Wajo’ prince La Ma’dukelleng, Arung of Singkang (Sengkang-pen) and a fierce opponent of the Dutch and their Bone allies, left South Sulawesi with a group of about 3,000 followers for Pasir in east Borneo, just across the Makassar strait from South Sulawesi, where a small community of Bugis traders from Wajo’ was already established. Engaging in trade, he stayed there until 1737, when he returned to South Sulawesi as the newly elected Arung matao of Wajo’ to wage war against Bone and its Dutch allies. In east Borneo, La Ma’dukelleng concluded political matrimonial alliances with local rulers just as he would have done in his home country; thus he married one of his sons to one of the Sultan of Pasir’s daughters and, later, their daughter to Sultan Idris of Kutei (Kutai-pen), while he himself became*

---

dro, “Datang dengan Kapal, Tidur di Pasar, Buang Air di Kali, Pulang Naik Pesawat”, 1986.

*Sultan of Pasir. He was also active in organizing further Wajo' communities all down the east coast of Borneo, each under its elected chiefs.*

Selanjutnya, Pelras mengemukakan:

*Having obtained from the previous Sultan of Kutei the right of settlement for Bugis in Samarinda, a strategic settlement near the mouth of the Mahakam river, somewhat downriver from the Kutei capital, he later also obtained from Sultan Idris monopoly rights over the export products from the hinterland, including gold-dust, benzoin, camphor, damar, gaharu wood, rattan, bird's-nests, beeswax, bezoar stones and rhinoceros horn (for which, however, only Kutei Malays were permitted to trade upriver), and sea products such as tortoise shell, turtles' eggs, agar-agar and trepang. The Samarinda Bugis also had the monopoly imports of rice, salt, spices, coffee, tobacco, opium, chinaware, textiles, iron, firearms, saltpetre and slaves. Moreover, their right to self-government was recognized and they organized themselves under the authority of a chief entitled Pua' Ado (the daughter of the first bearer of this title had married another of La Ma'dukelleng's sons) and a council of a number of nakhoda or rich sea traders. Some Bugis leaders were granted titles by the Sultan which put them for intermarriage with the Malay nobility and qualified them for intermarriage with the ruling dynasty. The Samarinda Bugis eventually obtained the right to control the upriver trade, and a Bugis was appointed shahbandar, an officer whose main function was to levy port taxes.*

Pelras dalam bukunya tentang orang Bugis, *The Bugis* (1996), memperlihatkan bahwa tipe migrasi dan proses permukiman dari satu lokasi ke lokasi lain ternyata tidak selalu sama. Proses migrasi orang Bugis ke Samarinda, sebagaimana diuraikannya di atas, memperlihatkan dengan jelas bagaimana perubahan politik, baik yang terjadi di daerah asal mereka di Sulawesi, maupun yang terjadi di daerah tujuan, sangat berpengaruh terhadap kelangsungan permukiman mereka. Di samping politik, dinamika ekonomi serta pola perdagangan yang berkembang juga sangat berpengaruh terhadap proses migrasi yang terjadi. Pelras cenderung untuk menyimpulkan bahwa bagi orang Bugis migrasi merupakan bagian dari strategi ekonomi-pasar (*a market-*

Buku ini tidak diperjualbelikan.

*economy strategy*). Kesimpulan yang ditarik oleh Pelras tentang strategi ekonomi pasar yang menjadi karakter pola dan proses migrasi orang Bugis didukung oleh kajian yang dilakukan Acciaioli (1998) berdasarkan penelitiannya pada migran Bugis yang bermukim di sekitar Danau Lindu, Sulawesi Tengah. Acciaioli secara cermat melihat bagaimana migran Bugis cepat melakukan penyesuaian-penyesuaian terhadap fluktuasi pasar yang terjadi, khususnya yang berkaitan dengan hasil pertanian tanaman keras yang diekspor. Kemampuan melakukan adaptasi dalam strategi ekonomi dan terhadap kecenderungan pasar, yang merupakan sikap dasar kewiraswastaan, meskipun merupakan gejala yang umum ditemukan pada kaum migran dari suku bangsa mana pun, tampaknya dalam tingkat kecepatan yang dimiliki, migran Bugis sulit mendapatkan tandingan.

Lineton (1975, 22) mengemukakan adanya empat karakteristik yang dimiliki oleh permukiman migran Bugis. *Pertama*, daerah tujuan migrasi orang Bugis pada umumnya adalah daerah yang jarang penduduknya. *Kedua*, daerah permukiman migran Bugis biasanya merupakan dataran rendah yang berawa-rawa, yang merupakan kombinasi dari tingginya curah hujan dan kondisi tanah yang cocok untuk menanam padi, biasanya sebelum kemudian diubah menjadi kebun kelapa. Daerah permukiman migran Bugis sepiintas lalu memang seperti daerah rawa-rawa yang kurang menarik, tetapi sesungguhnya merupakan daerah yang memiliki *ecological niche* sangat menguntungkan. *Ketiga*, karakteristik dari permukiman migran Bugis adalah kedekatannya dengan pelabuhan, misalnya permukiman Bugis di dekat pelabuhan Samarinda dan di Pulau Nunukan, Kalimantan Timur. Lokasi permukiman yang dekat dengan pelabuhan tidak saja memiliki kemudahan dicapai dengan perahu mereka, tetapi juga karena memudahkan mereka untuk menjual berbagai produk yang mereka hasilkan. *Keempat*, daerah pesisir dipilih menjadi permukiman migran Bugis karena sangat memudahkan mereka untuk memperluasnya ke sepanjang pantai yang berada di dekatnya.

Studi tentang migrasi orang Wajo, salah satu kabupaten di Sulawesi Selatan, memperlihatkan bahwa arus migrasi terbesar terjadi selama periode pemberontakan yang dipimpin oleh Kahar Muzakar yang berlangsung antara tahun 1950–1965. Penduduk desa-desa di Kabupaten Wajo dan kabupaten-kabupaten lain di Sulawesi Selatan dihadapkan pada dua buah pilihan yang sulit dan membuat mereka dalam keadaan terjepit, yaitu memihak kepada pemberontak atau TNI yang melakukan pengepungan terhadap desa yang menjadi kantong-kantong pemberontakan. Sebuah studi yang dilakukan di Desa Kalola yang terletak sekitar 23 kilometer di sebelah utara Sengkang, Ibu Kota Kabupaten Wajo, memperlihatkan bagaimana orang Kalola yang umumnya petani agar tetap hidup terpaksa memiliki kesetiaan rangkap. Keadaan ini memperlihatkan tingginya rasa tidak aman di Kalola.<sup>104</sup> Menurut studi ini, pilihan yang diambil oleh kebanyakan orang Kalola adalah merantau ke seberang lautan. Sebagian besar di antara mereka merantau ke Jambi, terutama ke Kabupaten Tanjung Jabung. Sebagian lain merantau ke Indragiri, Toli-Toli, dan ke Samarinda di Kalimantan Timur.

Studi ini menggambarkan bagaimana penduduk menjual dan menggadaikan tanah dan sawah kepada keluarga atau tetangga yang tidak pergi untuk dapat membiayai perjalanan mereka ke tempat tinggal mereka yang baru. Mereka berangkat berombongan melalui pelabuhan Makassar (Ujung Pandang) menuju Tanjung Priok, kemudian berangkat ke daerah tujuan di Sumatra. Sementara itu, mereka yang merantau ke Samarinda dan Toli-Toli, dilakukan melalui pelabuhan Pare-Pare. Jumlah perantau, ditandai dengan kosongnya kampung-kampung asal mereka. Digambarkan, misalnya di Kampung Lawartana, pusat pemerintahan Kalola sejak zaman kerajaan dari sekitar 300 rumah tangga, kini tinggal 30 rumah tangga. Penghuni Kampung Langkautu yang semula dihuni sekitar 100 rumah tangga dan kampung Awatana yang semula 200 rumah tangga, pada

---

<sup>104</sup> Lihat studi Cik Hasan Bisri, *Kalola: Sebuah Desa yang Pernah Ditinggalkan banyak Penghuninya*, 1985.

saat dilakukan studi ternyata kedua kampung tersebut tidak ditemukan penghuninya lagi (Bisri, 1985, 16–17). Keguncangan sosial dan kekacauan politik merupakan dorongan yang kuat terhadap membanjirnya arus perantau orang Kalola ke tanah seberang. Secara umum, suasana tidak aman tampaknya memang menjadi ciri masyarakat Sulawesi Selatan sejak lama. Suasana peperangan berulang kali terjadi di wilayah ini tidak hanya antara tentara kolonial Belanda dengan para *aru* atau *karaeng* setempat, tetapi juga antara para *aru* atau *karaeng* itu sendiri (Putra, 1988, 143–144). Berakhirnya masa kekacauan politik setelah tewasnya Kahar Muzakar pada tanggal 3 Februari 1965, tidak menghentikan arus perantauan orang Kalola sekalipun frekuensinya menurun.<sup>105</sup> Menurut Bisri (1985, 19), sulitnya mengolah sawah tadah hujan yang sudah lama dibiarkan terlantar, diiringi dengan berita-berita keberhasilan keluarga di perantauan, merupakan faktor dominan yang melatarbelakangi arus perantauan. Kegagalan panen tahun 1971 dan 1972 karena kekeringan, misalnya sangat berpengaruh terhadap derasnyanya arus perantauan keluar daerah.

Migrasi orang Bugis, terutama ke Kalimantan Timur, melalui jalur laut memang sangat dimungkinkan dengan semakin banyaknya kapal-kapal yang menghubungkan pelabuhan Ujung Pandang dan Pare-Pare di Sulawesi Selatan dengan pelabuhan Balikpapan, atau bahkan Samarinda. Beberapa kapal besar yang menghubungkan pelabuhan Pare-Pare dan Balikpapan, antara lain adalah KM Tidar dan KM Binaiya. Sementara kapal-kapal kecil, antara lain adalah KM Teratai, KM Tanjung Selamat, dan KM Samarinda Ekspres. Sementara itu, kapal besar yang menghubungkan pelabuhan Ujung Pandang dengan Balikpapan, ialah KM Kambuna dan KM Kerinci.

---

<sup>105</sup> Lineton (1975, 23) memberikan komentar yang menarik tentang pemberontakan Kahar Muzakar di Sulawesi Selatan. Meskipun Kahar Muzakar akhirnya tewas dan pemberontakan ini dapat ditumpas, namun tujuan yang diinginkan sesungguhnya dapat dicapai, “*the most important aim of the rebellion has in fact been achieved: all the offices of government, from the lowest level of administration up to the provincial governor, are now filled by local born people*”.

Berdasarkan sebuah studi yang dilakukan di Kota Samarinda, Patra (1996) berpendapat bahwa migrasi orang Bugis, khususnya yang bergerak di bidang perdagangan, mengalami perubahan jika dilihat dari pola kepemilikan modalnya. Para migran yang datang tahun 1970-an umumnya memperoleh modal untuk berdagang dari keluarga atau kerabatnya sesama orang Bugis. Pada tahun 1980-an, para migran Bugis, yang disebut sebagai “migran baru”, tidak lagi menyalurkan kepemilikan modal dari keluarga atau kerabat, tetapi dari pemilik modal yang tidak selalu berasal dari sesama orang Bugis.<sup>106</sup>

Orang Samarinda Seberang di kalangan penduduk Samarinda juga dikenal sebagai *orang Bugis lama*. Sebutan ini menurut seorang narasumber berkaitan dengan periode migrasi orang Bugis ke Kalimantan Timur. Orang Bugis yang tinggal di wilayah Samarinda-Seberang adalah keturunan dari para migran yang pertama datang ke Kalimantan Timur. Sebagian dari mereka umumnya pedagang yang berasal dari daerah Wajo yang dalam perdagangan masih sangat menekankan pentingnya hubungan etnis dan kekerabatan. Seorang pengusaha yang berasal dari Wajo yang ditemui penulis di kapal dalam perjalanan ke Balikpapan dari Ujung Pandang mengatakan bahwa sebagai pedagang dia tidak memiliki barang dagangan yang tetap. Sebagai orang yang pulang-pergi memasok barang antara Pare-Pare dan Balikpapan serta Samarinda, pilihan barang yang dibawanya ditentukan terutama oleh kesediaan dan kebutuhan barang di kedua tempat itu. Sebagai pemasok, dia hanya bereaksi terhadap permintaan pasar.<sup>107</sup> Menurut pedagang Wajo ini, jika Samarinda sedang membutuhkan kelapa, dia akan membawa kelapa dari Wajo. Pada saat lain, jika di Wajo sedang panen kacang tanah, dibawanya kacang tanah ke Kalimantan Timur. Baik di Wajo maupun di Samarinda, pedagang

---

<sup>106</sup> Wawancara dengan Ngurah Parta, ahli antropologi Universitas Mulawarman yang pernah meneliti pedagang kaki lima (sektor informal) di kompleks pertokoan Citra-Niaga, Samarinda.

<sup>107</sup> Ilustrasi ini mendukung kesimpulan Pelras (1996) dan Acciaioli (1998) tentang strategi ekonomi pasar sebagai ciri migrasi orang Bugis.

ini mengaku telah memiliki jaringan yang terdiri atas sesama orang Bugis, di samping orang Tionghoa.

Bagi para pedagang Bugis, Kalimantan Timur bukanlah sekadar daerah tujuan dalam pola perdagangan mereka. Pedagang-pedagang Bugis telah dikenal sejak lama sebagai pedagang-pedagang perantara yang menjual berbagai barang konsumsi maupun komoditi ke daerah perbatasan antara Kalimantan Timur dan Sabah. Di Tarakan, sebuah kota yang dekat dengan daerah perbatasan, pedagang Bugis dikenal sebagai pedagang yang membawa berbagai barang elektronik maupun pakaian yang berasal dari pasar Tanah Abang di Jakarta. Dari pengamatan yang dilakukan oleh penulis di pelabuhan Pare-Pare, kapal-kapal yang bersandar dan akan menuju ke Tarakan dan Nunukan dipenuhi oleh berkarung-karung beras yang berasal dari berbagai tempat di Sulawesi Selatan, antara lain Kabupaten Wajo, yang memang terkenal sebagai daerah lumbung beras. Menurut keterangan yang diperoleh, beras-beras itu selanjutnya akan diseberangkan ke Tawau, sebuah kota perbatasan yang termasuk wilayah Sabah.<sup>108</sup>

Orang Bugis di Kalimantan Timur, berdasarkan pengamatan para peneliti, memiliki posisi yang unik dalam hubungan dengan orang-orang dari kelompok etnis lain. Misalnya pada saat terjadi konflik antara orang Kutai dengan orang Dayak, orang Bugis ditempatkan di hulu Sungai Mahakam oleh Sultan Kutai dengan tujuan membendung serangan orang Dayak dari pedalaman. Akan tetapi, ketika Sultan Kutai menghadapi Belanda dan juga para pembajak dari Kepulauan Sulu, kembali orang Bugis ditarik ke hilir sungai Mahakam (sekarang menjadi Samarinda-Seberang) dan menjadi benteng

---

<sup>108</sup> Pelabuhan Pare-Pare dikenal sebagai pintu keluar bagi para TKI (Tenaga Kerja Indonesia), baik yang resmi maupun tidak resmi, yang ingin bekerja di berbagai usaha perkebunan di Sabah. Selain para calon TKI yang berasal dari Sulawesi sendiri, jalur Pare-Pare sejak lama merupakan jalur TKI yang berasal dari NTT, terutama dari Flores Timur yang sejak lama telah dikenal sebagai daerah pengirim tenaga kerja ke Malaysia, terutama ke Malaysia Timur (Sarawak dan Sabah).

penyerbuan tentara Belanda yang datang dari arah pantai.<sup>109</sup> Contoh lain diberikan oleh Peluso (1987) yang mempelajari hubungan orang Kutai, Dayak, dan Bugis, terutama berkaitan dengan perdagangan sebelum datangnya Belanda. Pada awal kedatangannya di Kutai pada abad ke-17, orang Bugis telah memperoleh posisi penting dari Sultan Kutai karena peranannya dalam menghadapi orang Dayak yang sangat ditakuti Sultan Kutai. Sebagaimana dikatakan oleh Peluso (1987, 11), *“The Sultan’s troubles with the Dayaks may have motivated him to grant the Bugis settlement rights in the territory now called Samarinda, the site of his capital at the time, as well as giving them a trade monopoly on the product of the interior”*. Selanjutnya dikatakan, *“In exchange for these ‘rights’ of settlement, Bugis trader-warriors were to protect the sultan from ‘hostile outsiders’, including headhunting groups living beyond the bounds of the sultanate and Tausug or rival Bugis groups from other kingdoms. To this end, the Bugis supplied the sultan with warriors for his army as well as the firearms to equip those armies”*. Setelah kemerdekaan, studi hubungan antaretnik di Kalimantan Timur, antara lain dilakukan oleh beberapa peneliti berkaitan dengan program transmigrasi, yaitu antara transmigran yang berasal dari Jawa dan penduduk setempat. Penelitian Fulcher (1983) membuktikan bahwa tidak terjadi proses akulturasi antara transmigran Jawa dan orang Dayak. Sementara itu, Evers *et al.* (1988) menyimpulkan bahwa jaringan perdagangan belum terbentuk antara orang Jawa dan orang Kutai karena mereka masih hidup dalam polanya masing-masing dan belum terlihat adanya penggabungan jaringan perdagangan antara keduanya.

## **Sabah: “Negara” Buruh Migran**

Sabah adalah sebuah negara-bagian dari Federasi Malaysia yang mungkin memiliki proporsi jumlah pekerja migran terbesar di kawasan timur ASEAN. Posisi geografis Sabah dan daya tarik ekonomi yang kuat merupakan dua faktor yang menjadikan Sabah sebagai pusat

<sup>109</sup> Uraian secara rinci tentang peranan strategis orang Bugis pada masa prakolonial di Kutai bisa dibaca pada tulisan Peluso (1987).

kaum migran yang berasal dari wilayah sekelilingnya. Sejak lama Sabah terhubung dengan daerah-daerah sekitarnya melalui mobilitas penduduk yang melakukan berbagai aktivitas ekonomi, antara lain dengan Kalimantan Timur (Nunukan dan Sebatik merupakan pintu masuk dan keluarnya), Sulawesi Utara, Kepulauan Maluku terutama bagian utara (sekarang menjadi Provinsi Maluku Utara), dan Kepulauan Filipina bagian Selatan (Mindanao, Basilan, dan Tawi-Tawi). Tidaklah mengherankan jika Sabah, bahkan jauh sebelum datangnya kolonialisme Eropa, sesungguhnya merupakan tempat pertemuan berbagai penduduk yang berasal dari berbagai suku bangsa yang berbeda-beda asal-muasalnya. Datangnya kolonialisme dan terbentuknya negara-bangsa setelah kemerdekaan melahirkan permasalahan baru bagi penduduk yang secara tradisional keluar-masuk Sabah karena sejak saat itu batas negara (*state's borders*) menjadi sebuah kendala dan status kewarganegaraan (*citizenship*) menjadi pembeda antara pekerja migran dan lokal. Selanjutnya, berbagai peraturan keimigrasian membedakan antara pekerja migran yang “legal” dan “ilegal”, antara yang berdokumen dan yang tidak berdokumen.

Menurut Kurus (1998, 156), para migran dari Filipina datang secara bergelombang ke Sabah. Gelombang pertama—terdiri atas orang Bajau/Sama dan Suluk/Tausug—datang ke Sabah pada akhir abad ke-15 sebagai reaksi terhadap tekanan dan penderitaan akibat penjajahan Spanyol. Gelombang kedua berlangsung antara tahun 1970–1977 ketika merebaknya kerusuhan dan pemberontakan kelompok Moro di Mindanao yang mendorong mengalirnya pengungsi ke Sabah. Sementara itu, gelombang migrasi ketiga berlangsung sejak tahun 1978. Mereka pada umumnya adalah pencari kerja yang melihat peluang ekonomi yang terbuka di Sabah. Berkuasanya kolonialisme Inggris (*British North Borneo*) di Sabah, terhitung sejak akhir abad ke-17, merupakan saat datangnya para migran baru, yang memasuki Sabah sebagai kuli kontrak yang dipekerjakan di perkebunan tembakau, karet, dan lahan pertanian yang dibuka oleh perusahaan-perusahaan

Inggris (*North Borneo Chartered Company*), yang hasilnya untuk ekspor.

Sejak awal abad ke-19, Inggris melakukan rekrutmen buruh migran dari Jawa (yang pertama datang pada tahun 1907) di samping pekerja dari Cina (orang Hakka) dari Provinsi Canton. Bahkan, sebelumnya berdasarkan hasil sensus tahun 1891 di Sabah sudah terdapat 962 orang Jawa. Antara tahun 1907 sampai dengan tahun 1931 (ketika perekrutan berakhir) di Sabah terdapat sekitar 10.000 pekerja dari Jawa. Buruh yang berasal dari Jawa di Sabah mencapai 42% dari total 33,4% dari buruh migran yang dipekerjakan di sektor perkebunan. Sementara itu, buruh perkebunan yang berasal dari Sabah sendiri hanya mencapai 23,6% dari keseluruhan buruh yang bekerja di perkebunan. Para buruh kontrak yang tidak kembali ke daerah asalnya setelah masa kontrak habis (3 tahun), menetap dan menjadi penduduk Sabah. Pada masa pendudukan Jepang, tahun 1941–1945, buruh dari Jawa masih tetap direkrut untuk dipekerjakan di perkebunan. Secara keseluruhan, orang Indonesia yang tinggal di Sabah meningkat dari 1.910 (tahun 1951) menjadi 7.473 (tahun 1960) dan meningkat lagi secara drastis menjadi 20.080 (tahun 1970).

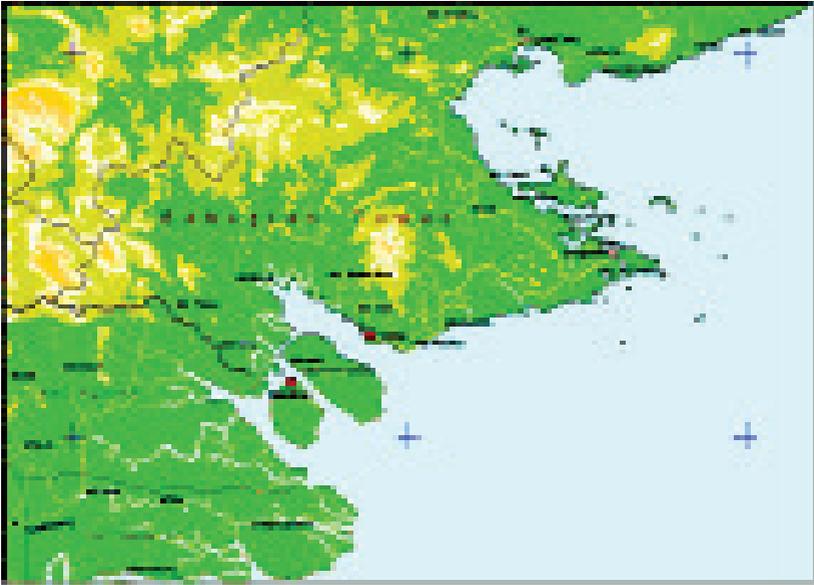
Orang Cina adalah kelompok migran yang telah datang ke Sabah sejak abad ke-14. Mereka telah membentuk koloni di daerah Sungai Kinabatangan meskipun kehadirannya secara signifikan baru terasa pada abad ke-19 dan awal abad ke-20. Orang Hakka, misalnya telah berdatangan ke Sabah sejak awal 1880-an dan pada tahun 1888 mereka telah menjadi komunitas yang cukup besar di Kudat, umumnya sebagai petani kopi, lada, dan sayuran. Ketika terjadi lonjakan harga tembakau pada tahun 1890-an, rombongan buruh dari Cina didatangkan untuk memenuhi kebutuhan tenaga buruh yang melonjak saat itu. Orang Cina yang datang ke Sabah sebelum tahun 1951 adalah kelompok orang Kanton, Hokkian, Teowchew, dan Hainan. Keseluruhan penduduk Cina mengalami peningkatan sebesar 40,56% dari tahun 1950 ke 1960.

Periode depresi tahun 1930-an dan tahun-tahun peperangan (1941–1945) berdampak besar terhadap migrasi tenaga kerja ke Sabah. Namun, mulai awal tahun 1950-an, Sabah kembali menjadi tujuan para migran tradisional, yang memasuki Sabah melalui jalur-jalur dan pintu masuk tradisional. Migran dari Indonesia masuk melalui pelabuhan Tawau (Bugis, Jawa, dan “Timor”), migran Filipina (pada umumnya beragama Kristen) melalui kota-kota pelabuhan di pantai timur, seperti Sandakan, Semporna, Lahad Datu, di samping melalui Tawau. Periode antara tahun 1950-an dan 1970-an merupakan sebuah periode migran berdatangan ke Sabah atas inisiatifnya sendiri karena tertarik oleh terbukanya lapangan pekerjaan di sektor perikanan, terutama di wilayah pantai timur Sabah.

Sabah memperoleh kemerdekaan dari Inggris pada bulan September 1963 sebagai implikasi dari terbentuknya negara Federasi Malaysia. Saat itu, Sabah telah menjadi negara-bagian dengan jumlah migran yang cukup besar, khususnya orang Cina, Filipina, dan Indonesia. Selain ketiga kelompok migran ini, menurut Kurus (1998, 160), ada pula kelompok-kelompok migran dalam jumlah yang lebih kecil, misalnya orang dari Kepulauan Cocos, India (Orang Sepoy, Sikh, dan Parthan). Uesugi (2000, 33) mengatakan bahwa berdasarkan hasil sensus penduduk tahun 1991, hampir sepertiga dari penduduk Sabah adalah migran baru (sejak awal tahun 1950-an) dan keturunannya yang umumnya berasal dari Indonesia dan Filipina. Dari hasil sensus juga terlihat bahwa para migran ini secara berangsur-angsur berhasil memperoleh status kewarganegaraannya. Para buruh migran dari Indonesia, yang akan dipaparkan dalam bab ini, adalah mereka yang tergolong dalam kelompok yang terakhir ini.

## **Nunukan: Dinamika Sebuah Transito TKI**

Kabupaten Nunukan merupakan salah satu kabupaten dari 12 kabupaten dan kota yang termasuk dalam wilayah Provinsi Kalimantan Timur. Kabupaten Nunukan semula hanyalah merupakan sebuah kecamatan dan berubah statusnya menjadi kabupaten seiring dengan



**Gambar 1.** Peta Nunukan Tawau dan Sekitarnya

*euphoria* reformasi terutama dengan semangat untuk memekarkan daerah menyongsong diberlakukannya era desentralisasi dan otonomi daerah. Secara resmi, Nunukan menjadi kabupaten berdasarkan UU Nomor 47 tahun 1999. Harus diakui sejak awal bahwa perkembangan sosial maupun ekonomi yang berlangsung di Nunukan terutama karena posisinya yang strategis, yakni berbatasan dengan negara bagian Sarawak dan Sabah, Malaysia Timur. Secara teritorial-geografis, Kabupaten Nunukan terdiri atas wilayah Pulau Nunukan (satu kecamatan), sebagian Pulau Sebatik (satu kecamatan, sebagian pulau termasuk dalam wilayah Sabah), dan sebagian wilayah Pulau Kalimantan yang terdiri atas tiga kecamatan, yaitu Sembakung, Lumbis, dan Krayan. Jumlah penduduk Kabupaten Nunukan berdasarkan Sensus 2000 sebesar 79.363 jiwa (42.409 laki-laki dan 36.954 perempuan). Secara lebih terperinci jumlah penduduk Nunukan berdasarkan kecamatan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

adalah sebagai berikut: Nunukan 36.157 jiwa, Sebatik 20.884 jiwa, Krayan 8.740 jiwa, Lumbis 7.584 jiwa, dan Sembakung 5.998 jiwa.

Data kependudukan di atas menunjukkan bahwa konsentrasi penduduk berada di Kecamatan Nunukan. Hampir dapat dipastikan bahwa penduduk Kecamatan Nunukan terkonsentrasi di daerah perkotaan di Pulau Nunukan, yang memiliki dua kelurahan, yaitu Nunukan Timur dan Nunukan Barat. Sangatlah jelas dari observasi bahwa jumlah penduduk sebagaimana tercatat dalam sensus atau registrasi penduduk yang dilakukan oleh pemerintah tidak mungkin menggambarkan keadaan yang sesungguhnya. Hal ini bisa dipahami karena para calon maupun mantan TKI beserta keluarganya setiap saat bisa memadati Nunukan sebelum atau setelah menyeberang ke Sabah. Sekali dalam dua minggu KM Awu berlabuh di pelabuhan Nunukan membawa ribuan penumpang yang pada umumnya akan melanjutkan perjalanan ke Sabah. Begitu pun sebaliknya, banyak penduduk yang pulang dari Sabah, baik sementara atau seterusnya, dengan menumpang KM Awu kapal milik Pelni yang mampu menampung penumpang sampai tiga ribuan orang.

Sulit untuk disangkal bahwa Nunukan hampir sepenuhnya hidup karena adanya lalu-lalang manusia keluar-masuk Sabah melalui pelabuhan Nunukan dan Tawau. Nunukan dan Tawau adalah semacam “*sister cities*”, yang hidup berdampingan dan saling menghidupi satu dengan lainnya. Nunukan hampir pasti tidak akan berkembang tanpa adanya Tawau, begitu pun sebaliknya kehidupan di Tawau tidak mungkin sepesat itu jika tidak ada Nunukan sebagai pemasok tenaga kerja maupun berbagai barang yang sangat diperlukan di Sabah. Sebagai sebuah kota transit, salah satu usaha bisnis yang berkembang dengan cepat adalah usaha penginapan di samping restoran dan hiburan. Diperkirakan ada sekitar 20 restoran yang sering digabung dengan karaoke. Di Nunukan juga terdapat sebuah “lokalisasi”, yang terdiri dari sekitar 10 bedeng, dengan 5 bedeng dipakai sebagai restoran dan karaoke. Di tempat itu sekurang-kurangnya tertampung antara 75 sampai 100 pekerja seks yang kebanyakan berasal dari Jawa.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Nunukan merupakan batu loncatan yang sangat penting bagi ribuan para pencari kerja yang berasal dari Sulawesi Selatan, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara antara lain karena adanya sebuah mekanisme keimigrasian yang tidak ditemukan di daerah asal para pencari kerja itu, yaitu adanya Pas Lintas Batas (PLB). Pas Lintas Batas adalah semacam paspor bagi penduduk yang tinggal di kecamatan-kecamatan perbatasan Indonesia dan Malaysia sehingga mereka bisa secara leluasa bisa keluar masuk wilayah Sabah, misalnya untuk saling berkunjung, karena tidak sedikit di antara penduduk yang masih memiliki ikatan keluarga. Keberadaan PLB inilah yang kemudian dimanfaatkan oleh para calon TKI yang berasal dari berbagai tempat di Indonesia yang bermaksud mengadu nasib di negeri seberang. Caranya adalah dengan berusaha mendapatkan KTP (Kartu Tanda Penduduk) Nunukan sebagai persyaratan pokok untuk membuat PLB. Informasi yang diperoleh dari petugas kecamatan di Nunukan menyebutkan bahwa rata-rata dikeluarkan lebih kurang dua ribu KTP setiap minggunya. Mekanisme untuk masuk ke Sabah tentu saja tidak hanya dilakukan dengan cara memperoleh PLB karena TKI juga bisa membuat paspor dari daerah asalnya meskipun akan memakan biaya yang jauh lebih banyak. PLB dengan demikian bisa disebut sebagai cara yang termudah untuk menyeberang ke Sabah. Selain dari kantor imigrasi di Nunukan, PLB juga bisa diperoleh dari kantor imigrasi di Pos Imigrasi Sungai Pancang di Sebatik. Namun, diyakini oleh beberapa informan bahwa 95% PLB dikeluarkan dari Nunukan dan hanya lima persen dari Sebatik.

Dari wawancara dengan salah seorang pejabat kantor imigrasi di Nunukan yang telah bekerja di Kantor Imigrasi Nunukan sejak tahun 1996, diperoleh keterangan bahwa ada empat wilayah yang dibebaskan dari pembayaran fiskal jika hendak ke Malaysia, yaitu provinsi-provinsi di Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Irian Jaya. Sementara itu, jika berangkat dari NTT, NTB, atau Jawa diwajibkan untuk membayar setengah juta rupiah. Menurut penuturannya, para TKI yang masuk ke Sabah dengan PLB atau bahkan tanpa dokumen sama sekali, oleh majikannya kemudian diberi "Surat Permintaan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Nyata” untuk digunakan mengurus paspor ke Nunukan. Dalam bulan Agustus 2001, diperkirakan sekitar 300-an TKI “dideportasi” setiap harinya karena tidak berdokumen dan kemudian mengalami proses “repatriasi,” yaitu proses pemulangan dengan membawa “Surat Permintaan Nyata” dari majikan sebagai dasar untuk mengurus paspor TKI dan dokumen. Kemudian, mereka masuk kembali untuk bekerja di Sabah.

Kedudukan dan posisi administratif Nunukan yang sangat sentral bagi para pencari kerja untuk masuk Tawau dan Sabah merupakan peluang bisnis yang sangat besar bagi para calo tenaga kerja, baik yang resmi maupun yang tidak resmi. Calo TKI yang resmi, yang dikenal sebagai PJTKI (Pengerah Jasa Tenaga Kerja Indonesia), bisa ditemukan puluhan jumlahnya di Nunukan. Selain beroperasi langsung di Nunukan, PJTKI juga beroperasi di daerah asal para TKI, yang terbesar adalah di Pare-Pare dan Ujung Pandang. Tidak sedikit PJTKI yang beroperasi di Nunukan adalah cabang dari PJTKI di Pare-Pare atau Ujung Pandang. Kehadiran kantor-kantor PJTKI di Nunukan sangat mudah dikenali sepanjang jalan dari pelabuhan sampai ke pusat kota, terutama di sekitar kantor Imigrasi dan kantor Depnaker. Sementara itu, para calo TKI yang tidak resmi pada umumnya beroperasi secara perorangan dengan mengandalkan jaringan-jaringan personalnya dengan aparat keimigrasian, baik yang berada di Nunukan maupun di Tawau.<sup>110</sup> Karena menumpuknya calon TKI di Nunukan,

---

<sup>110</sup> Berikut ini adalah informasi yang diberikan oleh salah seorang pegawai Kantor Depnaker Nunukan, yang berasal dari Toraja dan telah lama bekerja di Depnaker Nunukan. Kantor Depnaker Nunukan disebut sebagai BP2TKI (Balai Pelayanan Penempatan TKI), sebelumnya bernama Balai AKAN (Antar Kerja Antar Negara). Saat ini balai tersebut dalam keadaan transisi untuk menjadi Dinas karena status Nunukan yang telah ditingkatkan dari kecamatan menjadi kabupaten sejak 7 Juni 2000. Berdasarkan informasi yang diperoleh di Nunukan saat ini terdapat 29 PJTKI yang terdaftar. Sekitar 20-an PJTKI yang aktif. Hampir semuanya merupakan kantor perwakilan dari PJTKI yang berada di Jakarta atau Ujung Pandang. Syarat pendirian PJTKI adalah adanya Akte Notaris dan SIUP (Surat Izin Usaha Perusahaan) dari pusat (Depnakertrans). Sementara itu, syarat menjadi calon TKI adalah memiliki KTP Nunukan dan adanya Surat Pernyataan Orang Tua yang mengizinkan yang bersangkutan bekerja di

dan sebagian besar diduga akan masuk ke Tawau secara ilegal, pada tahun 1994 dilakukan “penjaringan” TKI ilegal di Nunukan, tetapi kemudian menjadi masalah karena pemerintah tidak memiliki dana untuk memulangkan mereka ke daerah asal. Sejak saat itu calon TKI “terpaksa” diloloskan untuk berangkat ke Tawau, karena kalau tidak akan menumpuk dan menimbulkan masalah di Nunukan.

Secara umum kurang lebih 300 orang calon TKI yang diurus setiap harinya oleh satu PJTKI. Proses pengurusan ini memerlukan waktu empat hari bagi calon TKI yang mau ke Tawau. Sementara itu, jika tujuan calon TKI ke Brunei/Sarawak, diperlukan waktu 2 atau 3 bulan untuk mengurus keberangkatan mereka. Di Sabah, mereka bekerja sebagai (1) buruh kasar di perkebunan kelapa sawit, (2) buruh pabrik/*sawmill*, dan (3) pembantu (rumah, toko dan restoran). Para calon TKI ini berasal dari provinsi Sulawesi Selatan, NTT, NTB, Jawa Timur, dan Sulawesi Tenggara. Kapal-kapal yang memasuki pelabuhan Nunukan berupa dari Tarakan, Balikpapan, Pare-Pare, Surabaya, Jakarta: KM Tidar, Awu, dan Kerinci. Diperkirakan sekitar 15 ribu penumpang diturunkan setiap bulannya di pelabuhan Nunukan. Bulan Januari sampai Mei biasanya banyak penumpang datang; bulan Mei ke atas biasanya orang pulang, terutama antara bulan Oktober sampai dengan Desember, menjelang “mudik” lebaran dan tahun baru. Ongkos ke Sabah tanpa paspor atau PLB, dengan menggunakan

---

luar negeri. Setelah diproses BP2TKI, diperoleh KITKI (Kartu Identitas TKI) dan Surat Rekomendasi BP2TKI. Berdasarkan kedua berkas ini, calon TKI kemudian meminta Paspor TKI dari Kantor Imigrasi Nunukan. Surat Permintaan Nyata: biasanya dimiliki oleh TKI ilegal, masuk dengan PLB, yang kemudian di “pulangkan” oleh majikan, dengan membawa surat keterangan dari majikan, untuk memperoleh Paspor TKI. TKI yang tidak memiliki dokumen, biasanya pulang ke Nunukan dengan membawa surat dari “agensi” yang mengurus pekerjaan mereka di Tawau. Sekitar 200 sampai 300 orang yang di deportasi dari Tawau, biasanya mereka tidak melalui jasa PJTKI tetapi melalui calo perorangan. TKI bisa berangkat ke Sabah dengan “Paspor Swakarsa”. Di antara keseluruhan TKI, 40% ilegal, 60% dengan *job order*. Upah seorang buruh di kebun sawit adalah 10 ringgit untuk laki-laki dan 8-9 ringgit untuk perempuan, per hari. Jika mereka bekerja borongan, untuk setiap satu ton kelapa sawit, seorang buruh memperoleh upah 14 ringgit. Dan dalam sehari mereka bisa mencapai tiga ton.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

“*speed*”, sebesar Rp150.000,00. Mereka diturunkan di sebuah tempat. Selanjutnya menjadi tanggung jawab sendiri. Sementara itu, untuk pembuatan PLB memerlukan Rp100.000,00–Rp150.000,00 yang masa berlakunya selama sebulan. Kapal-kapal yang mengangkut TKI dari Nunukan ke Tawau, antara lain adalah: Samudra Indah, Dragon, Samudra Ekspres, dan Satu Ria.

Seorang pengusaha PJTKI yang berasal dari Sulawesi Selatan, mengemukakan pengalamannya dalam usaha pengerahan TKI secara resmi ke Sabah. Sebagai pengusaha jasa TKI, dia beroperasi berdasarkan apa yang disebut sebagai *job order*, yaitu permintaan akan tenaga kerja yang resmi dikeluarkan oleh pemerintah Malaysia kepada para pengusaha TKI di Indonesia. Menurut pengakuannya, dalam sebulan *job order* yang dikeluarkan bisa mencapai antara tiga sampai lima ribu. *Job order* ini dikeluarkan oleh Organisasi Para Majikan Perkebunan di Sabah yang 90% adalah pengusaha Tionghoa. Sebagai salah seorang pengusaha, ia mengaku dalam sebulan bisa mendapatkan *job order* antara 100 sampai 200 orang. *Job order* ini diperolehnya melalui jaringan yang dimilikinya di Sabah. *Job order* yang dikeluarkan oleh Organisasi Majikan Perkebunan di Sabah merupakan kuota yang selanjutnya akan dibawa oleh *agensi*, yaitu organisasi pengerah jasa tenaga kerja Sabah, ke bagian imigrasi Sabah, sebagai pihak yang akan memberikan otorisasi jumlah *job order* yang akan dikeluarkan. Imigrasi Sabah selanjutnya akan memasukkan daftar *job order* yang telah diotorisasi kepada pihak Konjen RI di Sabah untuk dilegalisasi. Berdasarkan jumlah *job order* yang telah dilegalisasi inilah, pihak *agensi* di Sabah menghubungi PJTKI di Indonesia untuk memproses perekrutan TKI. Proses perekrutan TKI sebetulnya cukup rumit kalau benar-benar diikuti persyaratannya. Setiap calon TKI harus dinyatakan sehat melalui pemeriksaan darah yang dilakukan oleh dokter di Sabah, yang hasilnya harus dibawa terlebih dahulu ke Sabah untuk diperiksa dan dinyatakan bebas dari penyakit. Selain harus sehat, persyaratan lain adalah usia calon TKI minimal 18 tahun dan maksimal 40 tahun, berlaku baik untuk laki-laki maupun perempuan, dan memiliki kem-

Buku ini tidak diperjualbelikan.

auan untuk bekerja. Biaya pengurusan seorang TKI melalui PJTKI yang bekerja sama dengan *agensi* di Sabah adalah 200.000 rupiah atau setara dengan 800 ringgit. Dari jumlah ini, pihak PJTKI memperoleh setengahnya (400 ringgit). Salah satu “agensi” di Sabah adalah Borneo Sarikat Samudra.<sup>111</sup>

TKI biasanya berangkat ke Tawau dengan berutang kepada calo/tekong/agensi, yang harus dibayar kembali dalam waktu tertentu. Karena itu, kalau dihitung, pendapatan TKI menjadi sangat kecil karena upahnya sebagian besar dipakai untuk membayar utang. Gaji sehari 8 ringgit; 6 ringgit untuk membayar utang dan untuk hidup. Jadi, hanya sisa 2 ringgit. Oleh karena itu, banyak TKI yang kemudian memilih melarikan diri dari majikannya dan pindah ke majikan lain. Biasanya dilakukan setelah 3 bulan bekerja. Selama 3 bulan bekerja, TKI sudah melunasi sekitar 75% dari utangnya. Jadi, toke/agensi/calo sudah untung meskipun utang belum dibayar penuh. TKI yang melarikan diri kemudian bekerja di tempat lain secara ilegal. Sering kali kalau hari libur, saat keluar dari kebun dan berbelanja, bisa terjadi penangkapan oleh polisi. Akan tetapi, mereka sudah siap “membayar” polisi untuk bisa lepas dengan sekitar 20 ringgit. Pemerintah Sabah dianggap berbeda dengan pemerintah Sarawak atau Malaysia Barat yang lebih ketat dalam memperlakukan TKI. Diduga sikap lunak terhadap TKI ini karena Sabah memang sangat memerlukan TKI,

---

<sup>111</sup> Sebagai ilustrasi, berikut ini adalah hasil wawancara dengan seorang calo TKI yang beroperasi secara individual, berasal dari Flores yang mengaku juga sebagai aktivis PDIP. Dia bekerja sebagai calo yang membantu “meloloskan” TKI melalui Imigrasi Tawau. Setiap calon TKI untuk dapat memasuki Tawau harus membuktikan memiliki uang 1.000 ringgit sebagai jaminan. Akan tetapi, pada umumnya mereka tidak memiliki uang, lalu mereka “dibantu” oleh calo TKI yang menjual jasa “pengurusan” untuk dapat lolos dari Imigrasi Tawau. Caranya adalah dengan menyuap petugas Imigrasi Tawau. Ia dapat melakukan itu karena mempunyai “koneksi” petugas Imigrasi di Tawau, orang dari suku Bajau. Setiap hari pekerjaan yang dilakukan adalah “mengawal” TKI dari pelabuhan Nunukan ke pelabuhan Tawau. Keahlian sebagai calo TKI ini antara lain didukung oleh pengalamannya menetap dan bekerja di Tawau selama hampir dua tahun.

antara lain untuk menjaga produksi minyak kelapa sawit, terutama saat panen.

Berdasarkan pengalamannya menetap di Tawau, salah seorang calo TKI yang telah cukup lama bekerja di Sabah mengatakan bahwa 50% penduduk Sabah sesungguhnya berasal dari Indonesia, 30% adalah pribumi (Murut, Kadazan, Melayu, dan Iban), 10% Tionghoa dan 10% adalah orang Zulu dari Filipina. Dari sudut perokonomian, Sabah dikuasai oleh para pengusaha Tionghoa di samping sedikit India. Baik Tionghoa maupun India mempunyai partai sendiri. Sementara partai yang dominan, yang anggotanya adalah orang Melayu adalah UMNO di samping PBS (Partai Sabah Bersatu) yang pecah menjadi PRSB (Partai Rakyat Sabah Bersatu) yang merupakan partai dari penduduk setempat seperti orang Kadazan, Dusun, dan Murut. Perkonomian Tawau sesungguhnya dikuasai oleh para pengusaha Bugis yang berasal dari Sulawesi Selatan, dan sekarang sudah menjadi warga negara Sabah. Akan tetapi, orang Indonesia tidak memiliki partai sendiri, meskipun jumlahnya besar. Pernah ada calon partai dari Bugis, tetapi dikalahkan oleh warga setempat dengan sebelumnya dituduh melakukan tindakan kriminal (memalsukan IC – *Identity Card*).

## Kesimpulan

Sebagai sebuah provinsi yang letaknya berbatasan dengan salah satu negara bagian Malaysia, Kalimantan Timur memiliki dinamika sosio-demografis yang khas. Mobilitas penduduk menuju Kalimantan Timur merupakan sebuah kenyataan sosial yang telah lama berlangsung. Sebagai sebuah wilayah yang kaya akan berbagai sumber daya alam, Kalimantan Timur telah menarik penduduk dari wilayah sekitarnya, terutama yang berasal dari Suku Banjar di Kalimantan Selatan. Setelah suku Banjar, kelompok migran yang berasal dari Sulawesi Selatan, khususnya orang Bugis, telah menjadikan Kalimantan Timur sebagai daerah tujuan migrasi yang penting. Orang Bugis-lah yang mungkin merupakan para pendatang yang paling dinamis di

Buku ini tidak diperjualbelikan.

kawasan ini, yang telah merambah jauh ke utara memasuki kawasan negeri Sabah. Tradisi sebagai pelaut dan pedagang merupakan sumber daya kultural yang barangkali paling penting yang menjadi karakter dasar orang Bugis yang tidak selalu dimiliki oleh para migran dari suku lain. Orang Bugis harus diakui sebagai perambah jalan bagi para migran yang berasal dari suku lain yang mengadu nasib, tidak saja ke Kalimantan Timur, namun juga sampai ke Sabah.

Daya tarik Sabah bagi para pencari kerja yang berasal dari Indonesia terutama adalah jumlah upah yang relatif lebih tinggi dibanding di Indonesia. Nilai upah ini menjadi semakin signifikan bagi para pekerja yang berasal dari Indonesia ketika nilai rupiah terpuruk akibat krisis moneter yang menimpa Indonesia sejak pertengahan tahun 1997. Berbagai upaya dilakukan oleh para pencari kerja dari Indonesia untuk dapat masuk ke Sabah dan bekerja di berbagai lapangan, yang pada umumnya tidak diminati oleh penduduk setempat. Di Sabah, jenis pekerjaan yang paling banyak menyerap tenaga kerja kasar dari Indonesia adalah sebagai buruh di perkebunan, terutama di kebun kelapa sawit. Dalam konteks arus migrasi tenaga kerja Indonesia ke Sabah inilah, Nunukan yang terletak di ujung timur-utara Provinsi Kalimantan Timur menempati posisi yang sangat penting. Nunukan sebuah pulau kecil, yang merupakan sebuah kecamatan memiliki arti penting terutama karena di Nunukan berbagai bentuk persiapan seorang calon TKI dipersiapkan sebelum melangkah masuk ke Sabah. Nunukan tak pelak lagi telah menjadi sebuah *transito* dan sekaligus “*processing zone*” TKI yang mungkin paling dinamis di perbatasan antara Indonesia dan Malaysia. Di Nunukan-lah beroperasi salah satu komponen terpenting dari keseluruhan mekanisme mobilitas TKI ke Sabah, yaitu peranan agen dan calo TKI. Para agen dan calo TKI, baik yang resmi maupun tidak resmi, yang bekerja sama dengan aparat pemerintah (pemda, kantor imigrasi, dan kantor Depnaker) telah memproses arus migrasi TKI secara massal ke Sabah. Jaringan berbagai agen yang dalam banyak hal bersifat informal, yang terbentuk secara perlahan-lahan dan berlangsung sejak lama, menjadikan arus

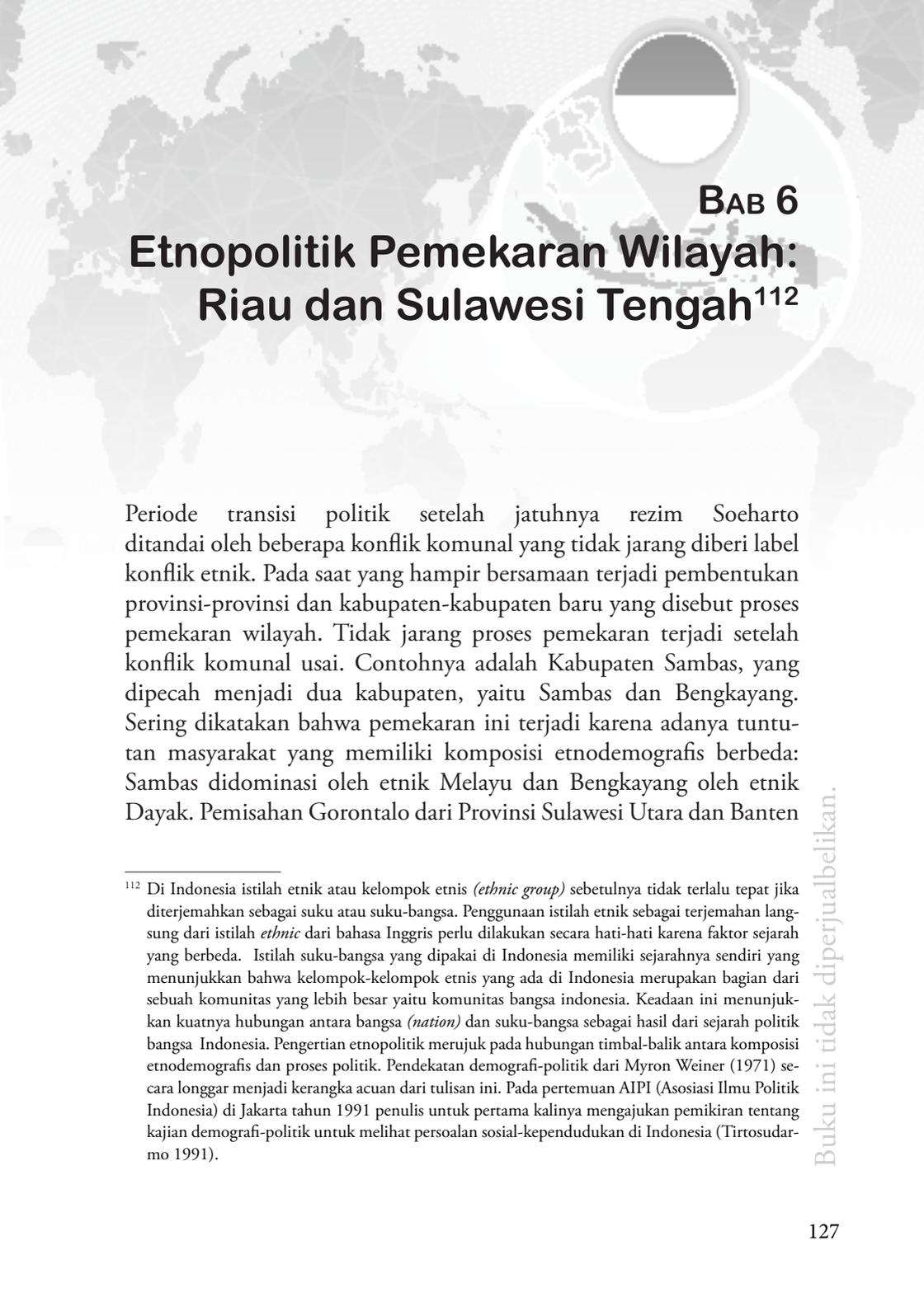
Buku ini tidak diperjualbelikan.

TKI berjalan dengan jumlah yang sangat besar. Sayangnya, sebagian besar TKI itu, tergolong TKI ilegal atau tak berdokumen di Sabah.

Implikasi sosial, ekonomi, dan politik dari arus migrasi TKI yang secara masif melewati Nunukan menuju Sabah, tampaknya kurang diantisipasi secara sungguh-sungguh oleh pemerintah, baik di daerah maupun di pusat. Alasan klasik yang dimunculkan ialah terbatasnya anggaran. Pernah dicoba dilakukan pemulangan calon TKI ke daerah asalnya dari Nunukan pada tahun 1994 karena diketahui tidak memiliki dokumen untuk masuk ke Sabah. Namun, tidak berhasil. Hal itu adalah salah satu contoh betapa pemerintah dan negara terbukti bersikap membiarkan arus TKI yang memasuki kawasan negara lain secara tidak sah. Pada tingkat lokal, kemudahan untuk memperoleh kesempatan menyeberang, antara lain dalam mendapatkan PLB, pemrosesan KITKI oleh kantor Depnaker dan paspor swakarsa oleh kantor imigrasi setempat, adalah sumber kolusi dan korupsi yang dilakukan oleh para aparat pemerintah bersama para agen pengerah TKI. Mereka sesungguhnya bersifat eksploitatif bagi para TKI dan menempatkan TKI dalam posisi yang sangat rentan di hadapan berbagai peraturan yang ada di Sabah. Mobilitas TKI yang menjadikan Nunukan sebagai transit sebelum menyeberang ke Sabah melalui pelabuhan Tawau, sebagaimana secara plastis dikatakan oleh Miyazaki dalam awal tulisan ini, tidak lain dan tidak bukan adalah cermin dari adanya ketimpangan yang menganga di antara “batas negara”. Para migran adalah orang-orang yang berusaha mengais keuntungan dari ketimpangan itu.

Buku ini tidak diperjualbelikan.





## BAB 6

# Etnopolitik Pemekaran Wilayah: Riau dan Sulawesi Tengah<sup>112</sup>

Periode transisi politik setelah jatuhnya rezim Soeharto ditandai oleh beberapa konflik komunal yang tidak jarang diberi label konflik etnik. Pada saat yang hampir bersamaan terjadi pembentukan provinsi-provinsi dan kabupaten-kabupaten baru yang disebut proses pemekaran wilayah. Tidak jarang proses pemekaran terjadi setelah konflik komunal usai. Contohnya adalah Kabupaten Sambas, yang dipecah menjadi dua kabupaten, yaitu Sambas dan Bengkayang. Sering dikatakan bahwa pemekaran ini terjadi karena adanya tuntutan masyarakat yang memiliki komposisi etnodemografis berbeda: Sambas didominasi oleh etnik Melayu dan Bengkayang oleh etnik Dayak. Pemisahan Gorontalo dari Provinsi Sulawesi Utara dan Banten

---

<sup>112</sup> Di Indonesia istilah etnik atau kelompok etnis (*ethnic group*) sebetulnya tidak terlalu tepat jika diterjemahkan sebagai suku atau suku-bangsa. Penggunaan istilah etnik sebagai terjemahan langsung dari istilah *ethnic* dari bahasa Inggris perlu dilakukan secara hati-hati karena faktor sejarah yang berbeda. Istilah suku-bangsa yang dipakai di Indonesia memiliki sejarahnya sendiri yang menunjukkan bahwa kelompok-kelompok etnis yang ada di Indonesia merupakan bagian dari sebuah komunitas yang lebih besar yaitu komunitas bangsa Indonesia. Keadaan ini menunjukkan kuatnya hubungan antara bangsa (*nation*) dan suku-bangsa sebagai hasil dari sejarah politik bangsa Indonesia. Pengertian etnopolitik merujuk pada hubungan timbal-balik antara komposisi etnodemografis dan proses politik. Pendekatan demografi-politik dari Myron Weiner (1971) secara longgar menjadi kerangka acuan dari tulisan ini. Pada pertemuan AIPI (Asosiasi Ilmu Politik Indonesia) di Jakarta tahun 1991 penulis untuk pertama kalinya mengajukan pemikiran tentang kajian demografi-politik untuk melihat persoalan sosial-kependudukan di Indonesia (Tirtosudarmo 1991).

dari Provinsi Jawa Barat dilandasi oleh adanya perbedaan komposisi etnodemografis dari wilayah-wilayah tersebut.

Bab ini membahas beberapa catatan tentang kaitan komposisi etnodemografis dalam proses politik pemekaran wilayah dan implikasinya terhadap Pilkada yang akan datang. Tulisan yang masih merupakan pengamatan awal ini diharapkan dapat merangsang penelitian lebih lanjut tentang hubungan dimensi etnodemografis dan proses politik dan sedikit memberi kontribusi pada pertukaran pikiran yang saat ini berlangsung tentang berbagai kemungkinan dari implementasi pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada).

## Demografi-Politik Etnisitas

Dalam kajian politik di Indonesia, etnisitas (kesukubangsaan) merupakan aspek yang dianggap penting dan mendapatkan tempat yang cukup besar meskipun mengalami pasang surut seiring dengan naik turunnya perhatian ilmuwan politik terhadap isu etnisitas pada tingkat global.<sup>113</sup> Di Indonesia ada beberapa buku tentang etnisitas dan politik yang semula ditulis sebagai disertasi tingkat doktoral. William Liddle menulis “Partai Politik dan Etnisitas di Sumatra Utara” (1970), Douglas Miles menulis “Kontestasi Antara Banjar dan Dayak di Kalimantan Tengah” (1976), Afan Gaffar menulis “The Javanese Voters (1992), dan Burhan Magenda menulis “Kaum Bangsawan-Saudagar di Kalimantan Timur” (1991). Berbagai tulisan tentang peranan etnisitas dalam politik dan konflik di Indonesia kembali marak bersamaan dengan tumbangannya rezim Soeharto. Beberapa tulisan bisa disebutkan di sini sebagai contoh. Jamie Davidson menulis “Ke-

---

<sup>113</sup> Dengan berakhirnya perang dingin, isu etnisitas seolah-olah memperoleh momentum untuk muncul kembali ke permukaan. Konflik kekerasan yang bernuansa etnik di Bosnia merupakan awal dari kembali diperhitungkannya secara serius dimensi etnik dalam konflik kekerasan internal yang terjadi di wilayah Balkan setelah lepasnya dominasi Uni Soviet bersamaan dengan diakhirinya perang dingin. Sejak saat itulah studi tentang konflik mulai marak dengan perhatian khusus terhadap peranan etnisitas dalam konflik yang terjadi.

kerasan Etnik dan Politik Lokal di Kalimantan Barat” (2002), Garry van Klinken menulis “Etnisitas dan Konflik Komunal di Maluku dan Kalimantan” (2003), Lorraine Aragon menulis “Etnisitas, Agama, dan Konflik di Sulawesi Tengah” (2004), dan Rodd McGibbon menulis “Migrasi dan Ketegangan Politik di Papua” (2004).

Keanekaragaman etnik yang dimiliki Indonesia sudah sejak awal disadari oleh kalangan ilmu sosial dan ilmu politik, khususnya berpengaruh terhadap tingkah laku politik di Indonesia. Pergerakan menentang penjajahan Belanda diawali oleh munculnya berbagai organisasi kepemudaan yang didasarkan pada adanya kesamaan etnik, di samping kesamaan agama maupun daerah tempat kelahiran. Sumpah Pemuda tahun 1928 merupakan sebuah *turning point* dalam sejarah pergerakan menuju kemerdekaan karena sejak saat itu identitas politik perjuangan menentang penjajahan Belanda tidak lagi berdasarkan identitas etnik, agama atau kedaerahan, tetapi berdasarkan adanya kesepakatan untuk menyatukan identitas yang beragam itu menjadi sebuah identitas politik yang bersemangat kebangsaan, yaitu bangsa Indonesia.<sup>114</sup> Karena itu, semangat kebangsaan atau nasionalisme di Indonesia sangat berbeda dengan Malaysia yang berdasarkan Etnik-Kemelayuan, sedangkan Indonesia berdasarkan semangat kebangsaan yang melintasi batas-batas etnisitas. Menurut Anthony Reid, nasionalisme Indonesia merupakan *civic nationalism*, sedangkan yang berkembang di Malaysia adalah *ethno-nationalism*.<sup>115</sup>

Persoalannya, meskipun Indonesia tumbuh sebagai bangsa dengan mengikrarkan semangat kebangsaan yang sangat kuat untuk meninggalkan identitas etnik dari setiap kelompok masyarakat, hal itu tidak berarti etnisitas hilang begitu saja dari kehidupan politik di Indonesia. Identitas etnik dari kelompok-kelompok masyarakat tetap melekat dalam perjalanan bangsa Indonesia meskipun Indonesia

<sup>114</sup> Sumpah Pemuda 28 Oktober 1928: Berbahasa Satu (Bahasa Indonesia), Bertanah-Air Satu (Tanah Air Indonesia), Berbangsa Satu (Bangsa Indonesia).

<sup>115</sup> Lihat Anthony Reid “*Understanding Melayu (Malay) as a Source of Diverse Modern Identities*” (2001).

merdeka dari penjajah Belanda dengan modal nasionalisme yang bersifat *civic nationalism* yang mengatasi batas-batas sempit dari sekat-sekat etnik maupun agama. Apa yang disebut oleh Clifford Geertz sebagai “primordial” merujuk pada anggapan bahwa etnisitas adalah sebuah identitas yang telah dibawa oleh seseorang sejak lahir.<sup>116</sup> “Primordial” merupakan sesuatu yang bersifat *ascriptive* dan melekat pada setiap orang. Meskipun semua adalah orang Indonesia, masing-masing tetap memiliki identitas primordialnya sebagai orang Jawa, orang Sunda, orang Batak, orang Bugis, orang Madura, orang Minang, orang Melayu, orang Minahasa, orang Banjar, orang Dayak, orang Bali, orang Ambon, orang Buton, orang Serui, orang Aceh, dan seterusnya.<sup>117</sup>

Identitas kolektif seperti etnisitas, bahasa daerah, dan agama yang dimiliki seseorang bisa saja berubah atau bergeser karena adanya perkawinan campuran yang membuat keturunan mereka yang kawin campur menjadi beridentitas campuran yang mengikis identitas yang dimiliki oleh ayah dan ibu mereka. Persoalannya, proporsi penduduk yang melakukan kawin campur masih merupakan minoritas dibanding jumlah penduduk yang umumnya masih kawin dengan sesama etnik atau agamanya. Perkawinan campur antaretnik juga sangat erat dengan tinggi atau rendahnya tingkat mobilitas penduduk atau migrasi dari kelompok etnis tertentu. Semakin tinggi tingkat migrasi sebuah kelompok etnis diduga tingkat perkawinan campur yang dilakukan oleh orang-orang dari etnik tersebut juga akan semakin tinggi. Di Indonesia terdapat etnik-etnik yang terkenal sebagai perantau, seperti orang Minangkabau, orang Bugis, orang Madura, orang Banjar, dan orang Bawean.

Berbeda dengan perspektif *essentialist* yang melihat etnisitas sebagai sesuatu yang “primordial” dan menempatkannya sebagai sebuah entitas yang cenderung tetap, perspektif *constructivist* melihat

<sup>116</sup> Lihat Geertz's *The Interpretation of Cultures* (1973).

<sup>117</sup> Biro Pusat Statistik mengelompokkan penduduk Indonesia ke dalam lebih dari seribu suku bangsa dalam Sensus Penduduk tahun 2000.

etnisitas sebagai sesuatu yang bisa berubah dan tidak menetap. Bagi penganut perspektif ini, identitas etnik bersifat situasional dan bisa setiap saat bergeser atau berubah jika situasi atau konteks sosialnya berubah.<sup>118</sup> Identitas etnik menurut perspektif *constructivist* bersifat *fluid* (cair). Oleh karena itu, identitas merupakan sesuatu yang selalu bisa dikonstruksi dan disesuaikan dengan kebutuhan. Sebagai contoh, seorang yang berasal dari Sulawesi Selatan yang di kampung halamannya tidak pernah mempersoalkan identitas etniknya, begitu berada di Sabah karena harus bekerja segera bisa menangkap kebutuhan demi *survival*-nya untuk menyebut dirinya sebagai orang Melayu. Kesamaan agama yang dianut orang Bugis dan orang Melayu, yaitu Islam, memudahkan bagi orang Bugis untuk mengaku sebagai orang Melayu dan dengan demikian akan diperoleh *privilege* sebagai layaknya orang Melayu atau Bumiputra di Malaysia. Seperti kita ketahui, orang Melayu di Malaysia memiliki berbagai hak yang tidak dimiliki orang dari etnik atau ras lain. Perpolitikan Malaysia selalu didominasi oleh orang Melayu. Orang Bugis yang berada di Sabah dengan cepat dapat menggeser identitasnya (*shifting identity*) dari Bugis menjadi Melayu. Jika dia kembali ke Indonesia, dengan mudah juga dia akan mengidentifikasi dirinya sebagai orang Bugis. Bagi penganut pandangan *constructivist*, identitas etnik dengan demikian adalah sesuatu yang dikonstruksi dan bukan sesuatu yang bersifat “primordial”.<sup>119</sup>

Menurut mereka yang menganut pendekatan *constructivist* identitas etnik memiliki batas-batas (*ethnic boundaries*) yang membuatnya berbeda dengan identitas etnik yang lain. Dalam banyak hal, batas-batas identitas etnik inilah yang dapat digeser-geser sesuai dengan situasi dan konteksnya. Batas-batas identitas ini, dengan demikian, merupakan sesuatu yang dapat dinegosiasikan (*negotiating boundar-*

---

<sup>118</sup> Penjelasan tentang ini lihat, misalnya Stuart Hall (1996) dan Varshney (2003).

<sup>119</sup> Sebaliknya, bagi orang Flores yang beragama Katolik tidak mudah bagi mereka untuk menggeser identitasnya menjadi orang Melayu meskipun ada beberapa orang Flores yang pindah menjadi muslim, mengganti namanya dan “masuk Melayu” (Tirtosudarmo, 2006).

ies) sehingga bisa menjadi sesuatu yang bersifat instrumentalistik. Menurut Barth (1969), *“It is important to recognize that although ethnic categories take cultural differences into account, we can assume no simple one-to-one relationship between ethnic units and cultural similarities and differences. The features that are taken into account are not the sum of “objective” differences, but only those which the actors themselves regard as significant. Not only do ecologic variations mark and exaggerate differences; some cultural features are used by the actors as signals and emblems of differences, others are ignored, and in some relationships radical differences are played down and denied”*.<sup>120</sup> Ciri-ciri yang dianggap menjadi identitas dari sebuah kelompok etnis menurut Barth sangat ditentukan oleh apakah hal itu yang dianggap penting oleh para aktor dan tokohnya.

Untuk membahas etnisitas dengan proses politik, perspektif *constructivist* tampaknya lebih sesuai untuk menjelaskan kenyataan yang terjadi di masyarakat meskipun dari perspektif “primordial” kita juga bisa mengerti kenapa meskipun etnisitas bisa berubah tetapi dalam kenyataan sering merupakan sesuatu yang *fix* (tetap). Berkaitan dengan *Pilkada* yang akan datang, bisa dibayangkan bahwa seorang kepala daerah yang ingin mendapatkan simpati dari para pendukungnya tidak segan-segan akan melakukan mobilisasi terhadap pendukungnya dengan menggunakan simbol-simbol identitas etnik yang bisa menarik simpati dari orang-orang yang merasa memiliki atau dekat dengan identitas etnik tersebut. Identitas etnik dalam konteks mobilisasi pendukung untuk mengumpulkan suara semacam ini memiliki karakter yang instrumentalistik dan bersifat sangat strategis. Seorang pemimpin politik di daerah (*local political leaders*) bisa dipastikan akan melakukan tindakan-tindakan yang dapat memobilisasi massa, antara lain melalui mobilisasi etnik (*ethnic mobilisation*). Di sinilah sesungguhnya letak kerentanan (*vulnerability*) dari identitas etnik karena sifatnya yang instrumentalistik dan batas-batas yang

---

<sup>120</sup> Lihat Frederick Barth (1969), “*Introduction*”, halaman 14.

dimiliki bisa dinegosiasikan sesuai dengan situasi dan konteks politik yang ada.

Etnisitas, yang terutama menjadi perhatian para ahli antropologi, merupakan sebuah fenomena sosial yang kompleks. Dalam tulisan ini, etnisitas terutama akan dilihat sebagai sebuah identitas kultural dari penduduk yang mendiami sebuah wilayah administratif tertentu. Dengan demikian, yang menjadi fokus perhatian adalah komposisi etnodemografis dan interaksinya dengan dinamika politik yang terjadi di daerah tersebut. Pada tahun 1971, Myron Weiner, seorang ilmuwan politik dari MIT, mengajukan sebuah proposisi tentang kaitan antara demografi dan politik. Weiner mendefinisikan *political-demography* sebagai berikut:

*Political demography is the study of the size, composition, and distribution of population in relation to both government and politics. It is concerned with the political consequences of population change, especially the effects of population change on demands made upon governments, on the performance of governments, and on the distribution of political power (1971, 567)*

Jadi, kajian demografi-politik adalah kajian tentang hubungan antara aspek-aspek kependudukan, seperti jumlahnya (*size*), komposisinya (*composition*), dan distribusinya (*distribution*), dengan pemerintah dan politik. Perhatian dari kajian demografi-politik adalah pada konsekuensi atau dampak dari perubahan aspek-aspek kependudukan terhadap permintaan atau tuntutan pada pemerintah, pada kinerja pemerintah, dan pada pendistribusian kekuasaan politik. Jika kita amati, fokus perhatian dari kajian demografi-politik dari Weiner di atas terkesan sangat searah. Padahal, aspek-aspek kependudukan juga bisa merupakan dampak dari keputusan politik dari pemerintah, di samping pemerintah dan elite politik juga bersifat aktif dalam “mempolitisasi” aspek-aspek kependudukan. Dalam kajian demografi-politik, etnisitas merupakan faktor yang penting dalam menentukan aspek komposisi dari penduduk yang merupakan warga dari sebuah wilayah atau teritori tertentu. Wilayah atau teritori dalam tulisan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

ini merupakan sebuah wilayah yang bersifat administratif, misalnya kecamatan, kabupaten, atau provinsi.

## **Kelemahan Data Etnisitas dari Sensus dan Survei**

Ada kenyataan historis yang sangat menarik jika membicarakan etnisitas dan sensus penduduk di Indonesia. Malaysia setiap kali melakukan sensus, pertanyaan tentang etnisitas (atau ras) selalu muncul. Indonesia memiliki pengalaman yang sangat berbeda. Sejak merdeka dari Belanda, baru pada tahun 2000 (sensus kelima) untuk pertama kalinya Indonesia memasukkan etnisitas dalam pertanyaan sensus. Sejak sensus yang pertama (1960) sampai sensus yang keempat (1990) karena sensus diadakan setiap sepuluh tahun sekali - pertanyaan tentang etnisitas selalu “diharamkan”, tetapi tidak untuk pertanyaan mengenai agama. Pengharaman menanyakan informasi tentang etnisitas penduduk didorong oleh adanya kekhawatiran bahwa informasi tentang suku bangsa akan bisa menimbulkan masalah sukuisme yang tidak sesuai dengan semangat kebangsaan yang bersepakat untuk meninggalkan identitas kesukuan yang bersifat sempit dan “primordial”. Itulah sebabnya sejak tahun 1960 sampai tahun 2000 kita tidak memiliki data jumlah penduduk berdasarkan etnisitas atau suku bangsa.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Seorang pegawai senior BPS di Jakarta menceritakan kepada penulis bahwa pada persiapan pelaksanaan sensus penduduk tahun 1960 sebetulnya dia telah mengusulkan untuk memasukkan pertanyaan tentang suku bangsa. Namun, saat itu dia mendapat peringatan yang cukup keras dari atasannya untuk tidak melakukan hal itu. Pegawai senior ini juga rupanya yang sangat berperan ketika pemerintah meminta BPS untuk mengumpulkan informasi tentang suku bangsa melalui Sensus 2000. Salah seorang staf BPS mengatakan kepada penulis bahwa asal permintaan itu adalah pihak intelijen negara. Selain pada Sensus Penduduk 2000 informasi tentang suku bangsa juga bisa didapatkan dari Survei Sosial-Ekonomi Nasional (Susenas) tahun 2002. Interpretasi terhadap data Susenas harus dilakukan dengan hati-hati karena Susenas dilakukan berdasarkan sampel penduduk yang relatif kecil dan cenderung bias ke perkotaan. Pada sensus tahun 1990 salah satu pertanyaan yang diajukan adalah tentang bahasa sehari-hari yang dipakai oleh penduduk. Informasi tentang bahasa daerah yang dipakai sehari-hari ini meskipun tidak terlalu akurat sering dianggap sebagai indikator (*proxi-*

Keterbatasan metodologis yang dihadapi jika melakukan analisis etnodemografis berdasarkan data sensus atau survei adalah tidak adanya pilihan selain menempatkan identitas etnik sebagai sesuatu yang *fix – essentialized*. Identitas etnik yang dipakai dalam analisis biasanya merupakan informasi yang dikumpulkan dari survei demografi atau sensus penduduk, yang dilakukan pada suatu waktu yang tertentu. Dalam situasi seperti ini, kita kehilangan dimensi etnisitas yang sering kali bersifat *fluid* dan *constantly influx*. Dalam survei atau sensus penduduk, orang yang menjadi responden dipaksa untuk menentukan identitas etniknya secara subjektif dan identitas itu kemudian ditempatkan dalam pengelompokan-pengelompokan identitas yang ada oleh petugas pengumpul data yang tidak lagi memperhatikan apakah orang yang bersangkutan sesungguhnya bisa memiliki beberapa identitas etnik sesuai dengan situasinya sebagaimana dicontohkan dengan kasus orang Bugis di Sabah di atas. Keterbatasan data sensus penduduk atau survei sosial yang mencoba merekam identitas penduduk dalam jumlah yang sangat besar (misalnya sensus merekam seluruh penduduk Indonesia) adalah memasukkan setiap penduduk hanya dalam satu kategori. Dalam hal perekaman melalui sensus tidak jarang pemilihan kategori dilakukan sendiri secara cepat oleh petugas pencacah sensus, sedangkan orang yang disensus bisa saja bingung terhadap identitas etniknya sendiri. Misalnya orang-orang yang telah lama merantau dan tinggal di kota besar yang penduduknya sangat beragam dari sudut etnik dan telah berbaur sedemikian rupa (misalnya Jakarta, Medan atau Surabaya) tidak sedikit yang tidak bisa lagi menentukan termasuk suku bangsa apa dirinya. Pasti akan lebih membingungkan lagi bagi anak-anak dan cucunya yang dibesarkan dalam lingkungan sebuah masyarakat yang beragam etnik tersebut

---

*mate indicator*) dari etnisitas dan sering dipergunakan dalam analisis etnodemografis karena ketiadaan data etnisitas yang lebih baik. Berdasarkan sensus penduduk tahun 1990 pembagian penggunaan bahasa yang dipakai sehari-hari adalah sebagai berikut: Jawa (40%), Sunda (25%), Indonesia (13%), Madura (4,3%), Minang (2,3%), Batak (2,2%), Bugis (2,2%), dan sisanya adalah mereka yang menggunakan bahasa-bahasa daerah lain.

(*plural society*). Dengan demikian, data tentang identitas etnik yang dikumpulkan melalui sensus atau survei mengandung kelemahan karena memperlakukan etnisitas sebagai sesuatu yang *fix* dan seolah-olah mempunyai esensi yang tidak pernah berubah (*essentializing*).<sup>122</sup>

Kelemahan lain data sensus atau survei terletak pada proses penyusunan kategori etnik yang akan dijadikan dasar untuk mengelompokkan penduduk. Dalam sensus penduduk tahun 2000 proses kategori ini dilakukan oleh kantor Biro Pusat Statistik setiap provinsi berdasarkan petunjuk yang diberikan oleh kantor Biro Pusat Statistik Pusat di Jakarta. Menurut keterangan Kepala Kantor Statistik di sebuah provinsi di Kalimantan kepada penulis, setiap kantor statistik provinsi diberi tugas untuk melakukan *listing* etnik apa saja yang merupakan etnik-etnik asli yang ada di provinsinya. Untuk menentukan etnik apa yang asli berasal dari provinsinya, kepala kantor statistik ini dianjurkan oleh Biro Pusat Statistik di Jakarta untuk melakukan konsultasi dengan para pakar (biasanya ahli antropologi) yang dianggap ahli atau mengetahui tentang etnik-etnik asli yang ada di provinsinya. Berdasarkan konsultasi dengan para ahli inilah kemudian diputuskan daftar etnik yang ada. Daftar inilah yang dikirimkan ke Jakarta. Biro Pusat Statistik di Jakarta kemudian melakukan penggabungan dari daftar etnik yang telah dikirimkan dari setiap provinsi dan gabungan inilah yang dipakai untuk mengelompokkan penduduk Indonesia berdasarkan suku bangsa atau etnisitasnya.

Persoalan lain yang muncul dari data etnisitas sensus penduduk ialah proses pengumpulannya sendiri. Pada saat sensus penduduk dilakukan pada bulan Oktober 2000, beberapa tempat di Indonesia sedang berada dalam situasi konflik, antara lain di Papua, Aceh, Kalimantan Barat, dan Maluku. Dalam situasi yang penuh konflik tersebut dapat dibayangkan kesulitan yang dialami para petugas Biro Pusat Statistik untuk dapat memperoleh data yang akurat. Di beberapa tempat, seperti di Papua dan Aceh, bahkan terjadi penolakan

---

<sup>122</sup> Lihat diskusi tentang etnisitas dan sensus pada buku *Census and Identity*, terutama bab satu (Kertzner & Arel, 2002).

oleh penduduk untuk disensus. Dalam situasi yang penuh konflik, baik konflik politik (Aceh dan Papua) maupun konflik kekerasan komunal—*violence communal conflict*—(Sambas, Sampit, Poso, dan Ambon), menanyakan identitas suku bangsa sudah bisa dipastikan akan sangat sulit untuk mendapatkan jawaban yang akurat. Persoalan identitas etnik menjadi persoalan yang sangat sensitif untuk ditanyakan karena penyebutan identitas etnik tertentu bisa sangat membahayakan penduduk yang bersangkutan jika pada saat itu sedang berkecamuk konflik komunal yang berlatar belakang persaingan antar-etnik. Di sinilah persoalan batas-batas etnisitas menjadi sesuatu yang bisa dinegosiasikan (*negotiated*) dan etnisitas sendiri menjadi sesuatu yang dapat dibentuk (*constructed*) dan bersifat instrumental. Kategori etnik dalam suasana yang demikian menjadi sangat “*fix*” bagi mereka yang termasuk sebagai kelompok dominan dari segi akses terhadap kekuasaan dan sebaliknya menjadi sangat “*fluid*” bagi mereka yang harus mencari selamat karena adanya potensi sebagai korban (*victim*) dalam konflik kekerasan yang sedang berkecamuk.<sup>123</sup>

Persoalan etnisitas dalam sensus yang juga sering muncul adalah pada saat hasil sensus itu dipublikasikan ke publik. Karena data statistik etnisitas yang dipublikasikan yang merupakan hasil akhir dari sebuah proses pengolahan dengan cara dan penafsiran yang tertentu bisa tidak diterima oleh masyarakat yang merasa bahwa data statistik yang dipublikasikan oleh pemerintah itu tidak sesuai dengan persepsi mereka sendiri tentang masyarakatnya.<sup>124</sup> Jumlah dan komposisi pen-

---

<sup>123</sup> Mengenai berbagai kelemahan pelaksanaan sensus penduduk bisa dibaca tulisan Terry Hull (2002) seorang ahli demografi dari Australian National University yang sudah lama meneliti demografi di Indonesia.

<sup>124</sup> Kasus seperti ini terjadi dengan data statistik etnisitas di Kalimantan Barat. Beberapa tokoh masyarakat Dayak tidak bisa menerima data statistik etnisitas seperti yang dipublikasikan oleh pemerintah. Mereka menganggap bahwa pemerintah telah melakukan manipulasi terhadap data statistik yang menyangkut suku Dayak. Menurut beberapa tokoh masyarakat Dayak ini, pemerintah telah melakukan kesengajaan dengan menampilkan statistik yang memperlihatkan jumlah suku Dayak sebagai minoritas dibanding suku-suku yang bukan Dayak. Bahkan, muncul komentar yang menuduh

duduk menurut pengelompokan etnik yang dikeluarkan oleh pihak tertentu, tidak terkecuali oleh pemerintah melalui lembaga seperti Biro Pusat Statistik yang mudah menjadi sengketa jika di wilayah tersebut persaingan antara dua kelompok etnis dalam memperebutkan berbagai sumber daya lokal (ekonomi maupun politik) jumlahnya relatif berimbang. Adanya publikasi statistik yang dianggap menguntungkan salah satu pihak segera akan mendapatkan reaksi keras dari pihak lain yang merasa dirugikan.<sup>125</sup>

## Etnodemografi Sulawesi Tengah dan Riau

Berikut ini adalah beberapa tabel dan grafik yang merupakan hasil pengolahan data etnodemografis dari hasil Sensus Penduduk 2000 dan Susenas 2002. Dua tabel yang pertama memberikan informasi tentang komposisi etnodemografis pada tingkat provinsi, kabupaten, dan kecamatan di Sulawesi Tengah, khususnya di Poso. Sementara itu,

---

pemerintah telah melakukan *ethnic cleansing* terhadap suku Dayak. Tentang protes dari para pemimpin etnik Dayak atas publikasi hasil Sensus Penduduk 2000 dari Biro Pusat Statistik, bisa dibaca di *Kalimantan Review* No. 94/Th.XII/Juni 2003 dengan *cover story* berjudul: “Menghilangkan Dayak”.

<sup>125</sup> Pada kasus di Kalimantan Barat, kesalahan pihak Biro Pusat Statistik boleh jadi tidak merupakan kesengajaan. Jumlah orang Dayak menjadi terlihat kecil karena mereka ditampilkan berdasarkan beberapa “sub-suku Dayak”. Jika mereka digabungkan ke dalam “sebuah kategori etnik Dayak” jumlahnya menjadi terbesar dibanding etnik-etnik yang lain. Peristiwa yang terjadi di Kalimantan Barat dengan adanya protes dari etnik Dayak terhadap publikasi statistik etnisitas dari Biro Pusat Statistik memperlihatkan sangat sensitifnya persoalan jumlah dan komposisi penduduk berdasarkan etnisitas di sebuah wilayah. Persoalan semacam ini sangat kentara saat penulis melakukan penelitian di kota Ambon sekitar tahun 1995 dan 1996. Perbedaan statistik penduduk Pulau Ambon yang hampir seimbang antara mereka yang Muslim dan Kristen menjadikan publikasi statistik agama menjadi sesuatu yang sangat sensitif dan mudah dicurigai sebagai sesuatu yang gampang dimanipulasi oleh elite lokal yang sedang berkuasa. Pada saat itu sudah sangat terasa adanya persaingan antara para elite (baik di pemerintahan maupun di Universitas Patimura) yang mewakili kedua kelompok yang berbeda agama ini. Hasil observasi penulis di kota-kota Indonesia Timur dalam periode sebelum pecahnya konflik komunal di Maluku ini bisa dibaca di Tirtosudarmo (1997b).

dua grafik berikutnya memperlihatkan konfigurasi etnisitas di Riau. Dengan melihat data statistik etnodemografis, ini bisa diperkirakan bahwa komposisi etnik merupakan salah satu komponen penting dalam dinamika dan dalam proses politik yang terjadi di tingkat daerah.

Proses pemekaran wilayah, di samping perebutan posisisi-posisi politik di pemerintahan yang terjadi di Sulawesi Tengah, telah ditunjukkan oleh beberapa studi (Ecip, 2002; Basyar, 2003; Aragon, 2004) sebagai latar belakang yang penting dari kontestasi politik antara berbagai kelompok masyarakat, terutama di Kabupaten Poso yang dilandasi oleh faktor etnisitas dan agama. Dalam kasus pemekaran wilayah di Sulawesi Tengah, kontestasi antara kelompok-kelompok etnis telah meletus sebagai konflik komunal yang sangat brutal yang menelan banyak korban jiwa penduduknya. Kasus Poso juga memperlihatkan betapa rentannya etnisitas untuk dipergunakan sebagai instrumen mobilisasi politik oleh para pemimpin-pemimpin lokal. Banyak pihak yang mengkhawatirkan bahwa mobilisasi politik berdasarkan etnisitas yang terjadi dalam pemekaran wilayah yang berdampak pada kekerasan politik yang merenggut banyak korban jiwa manusia diduga akan dapat terulang pada saat pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada).<sup>126</sup>

Jika proses pemekaran wilayah di Sulawesi Tengah disertai terjadinya konflik komunal yang penuh kekerasan, sebaliknya di Riau proses pemekaran baik pada tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten—tampaknya berjalan dengan aman tanpa terjadi konflik kekerasan yang berarti. Keberadaan etnik Melayu yang merupakan kelompok dominan di Riau diduga merupakan faktor yang mampu meredam terjadinya perbedaan-perbedaan yang dapat menjerus pada

---

<sup>126</sup> Ternyata apa yang ditakutkan bakal terjadi di Poso tidak menjadi kenyataan. Pemilihan kepala daerah di Poso berlangsung dengan aman tanpa terjadinya konflik dan kekerasan yang berarti.

**Tabel 1.** Sulawesi Tengah menurut Kabupaten dan Etnisitas, 2000

Kabupaten	Etnisitas								Total	
	Kaili	Bugis, Ugi	Jawa	Banggai, Mian Banggai	Buol	Bali	Salu- an	Gorontalo/ Hulan-dalo		Lainnya
Banggai Kepulauan	1,7	9,5	2,3	36,1	-	0,2	2,3	5,4	42,5	100
Banggai	1,4	8,4	6,0	7,8	0,1	1,0	22,0	18,4	35,0	100
Morowali	0,9	32,9	3,0	0,1	0,1	0,6	0,2	1,7	60,5	100
Poso	2,4	7,0	2,0	0,1	0,0	0,4	0,4	24,2	63,4	100
Donggala	31,1	33,1	4,5	0,2	0,5	0,9	0,2	9,2	20,4	100
Toli toli	2,0	37,5	6,5	0,1	13,1	0,4	0,1	5,6	34,7	100
Buol	1,2	7,9	1,8	0,0	76,9	0,0	0,0	3,5	8,6	100
Palu	33,3	24,4	10,1	0,8	1,3	1,2	0,8	3,1	24,9	100
Sulawesi Tenggara	20,5	14,4	8,3	5,9	4,5	4,4	3,8	3,8	34,4	100

Sumber: Diolah dari data mentah Sensus Penduduk 2000.

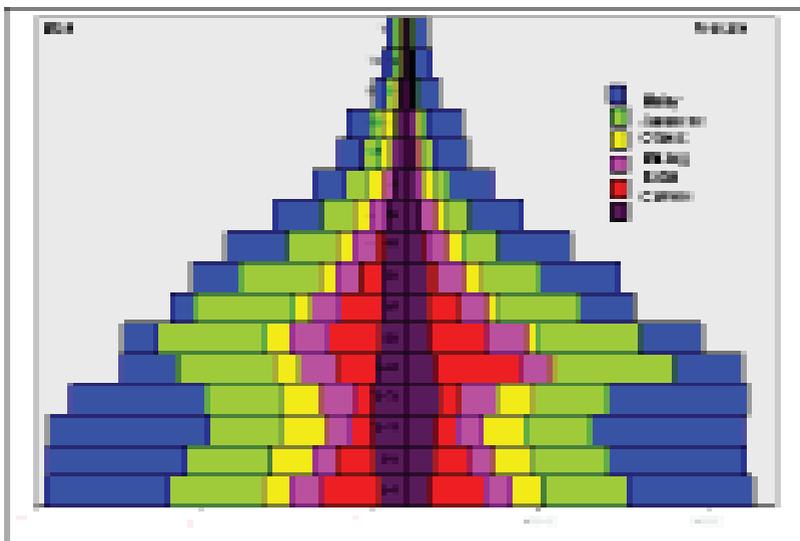
Buku ini tidak diperjualbelikan.

**Tabel 2.** Kabupaten Poso, Sulawesi Tengah menurut Kecamatan dan Etnisitas, 2000

Kecamatan	Etnisitas											Total
	Pamona Wingke Ndlanu'	Ta'a'	Gorontalo/ Hulandalo	Bare'e	Bugis, Ugi	Togian	Jawa	Bali	Napu	Lainnya	WNA	
Pamona Selatan	12,466	28			1,035			1,554	2	4,311		21,553
Lore Selatan	33		1	29		2,150	21	3	152			7,530
Pamona Utara	17,490	7	69	259		438	966	36	9,956	12		29,695
Lore Utara	137	6	1	1,410		632	700	5,693	5,479			14,540
Poso Pesisir	360	71	106	34	746	664	2,360	1	1,644	1		5,993
Lage	2,373	45	125	7		112	11	33	3,164	1		5,890
Poso Kota	290	3	151	28	45	38	4	1	714			1,347
Tojo	484	116	593	6,544	1,470	409	35	17	4,740			14,425
Ulu Bongka	26	7,622	383	650	325	4	988	374	2	1,144		11,532
Ampana Tete	13	5,053	2,335	1,092	1,510	31	1,416	279	1	3,922		15,683
Ampana Kota	40	6,615	7,751	4,513	2,571	121	305	50	1	4,948	18	26,947
Una-Una	12	1,595	2,534	467	1,427	4,453	64	15	8,452	15		19,088
Walea Kepu- lauan	4	31	1,722	207	968	2,785	27	15	6,382	24		12,191
Total	33,728	21,113	15,723	13,666	11,802	7,394	7,243	6,384	5,790	55,008	71	186,414

Sumber: Diolah dari data mentah Sensus Penduduk 2000.

Buku ini tidak diperjualbelikan.



Sumber: Sensus 2000 (Adhuri & Rahmawati, 2004).

**Gambar 2.** Komposisi Etnodemografis Provinsi Riau 2000

konflik internal yang bersifat terbuka selama berlangsungnya proses pemekaran.<sup>127</sup>

Berbeda dengan dinamika politik di Sulawesi Tengah yang tampaknya cenderung “berproses ke dalam,” dinamika politik di Riau lebih terkesan “berproses ke luar”. Dalam periode transisi politik, salah satu isu politik yang mencuat di Riau adalah soal tuntutan dari kelompok-kelompok politik di Riau terhadap pemerintah pusat untuk melakukan pembagian yang lebih adil menyangkut hasil kekayaan yang berasal dari Riau. Dengan keluarnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, bisa jadi sebagian

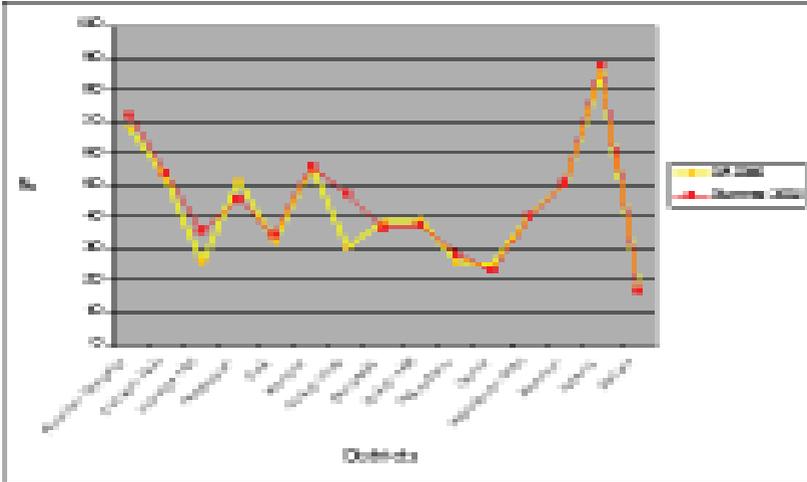
<sup>127</sup> Uraian lebih detail tentang hal ini, lihat final report “*Ethnicity and Inequality in Riau*”, yang ditulis oleh Dedi Adhuri dan Laksmi Rahmawati, Pusat Penelitian Kemasayarakatan dan Kebudayaan LIPI bekerja sama dengan CRISE Oxford University (2004).

tuntutan kelompok-kelompok politik yang selama ini bergaung di Riau dapat terakomodasi. Sejauh mana rendahnya konflik terbuka yang mempunyai elemen-elemen kekerasan dapat tetap diperkecil dalam pemilihan kepala daerah secara langsung di Riau (baik daratan maupun kepulauan) juga akan sangat bergantung pada kedewasaan politik para elite dan pemimpin lokal dalam mengarahkan para pendukungnya agar tidak terjebak pada dimulainya pusaran kekerasan (*the spiral of violence*) yang bersifat internal antara kelompok-kelompok etnis di dalam Riau sendiri seperti telah terjadi di Sulawesi Tengah.

Jika kita kembali pada definisi Myron Weiner (1971) tentang demografi-politik, data statistik dalam tabel dan grafik di atas hanya memperlihatkan dimensi komposisi dan distribusi etnodemografis dari penduduk yang baru memiliki arti setelah berinteraksi dengan dimensi politik dan pemerintah. Bagaimana proses interaksi dimensi etnodemografis dan politik serta pemerintah akan berlangsung merupakan sebuah proses yang harus diteliti secara sistematis dengan metodologi yang tepat. Untuk melakukan kajian-kajian ini, metodologi yang dapat menggabungkan analisis statistik dan analisis data kualitatif tentang proses-proses politik di tingkat lokal niscaya sangat diperlukan. Berbagai kajian tentang komunal konflik yang telah dilakukan meskipun telah menyinggung interaksi dimensi etnodemografis dan politik, kajian dalam kerangka metodologi yang bersifat komprehensif yang mampu menjelaskan proses yang terjadi secara cermat belum banyak dilakukan.

Berkaitan dengan kebutuhan untuk mengkaji interaksi dimensi etnodemografis dan proses politik di Indonesia, Aris Ananta dkk. (2004) berdasarkan data Sensus Penduduk 2000 dan data KPU tentang distribusi suara menurut partai politik dalam pemilu tahun 1999 mencoba mengkaji tingkah laku politik para pemilih apakah masih diwarnai oleh faktor agama dan etnisitas. Karena alasan teknis pengolahan, data etnisitas dan agama hanya dikelompokkan menjadi dua kategori, yaitu Jawa dan non-Jawa serta Islam dan non-Islam. Pengelompokan yang terlalu besar ini menjadikan kajian Aris dkk.

Buku ini tidak diperjualbelikan.



Sumber: Adhuri & Laksmi Rahmawati, 2004.

**Gambar 3.** Distribusi Etnik Melayu menurut Kabupaten di Riau

memiliki keterbatasan dalam melihat dinamika politik di tingkat kabupaten, yang komposisi etniknya lebih bervariasi dan akan *misleading* kalau hanya dilihat dari sudut Jawa vs non-Jawa atau Islam vs non-Islam. Niscaya diperlukan pengelompokan penduduk berdasarkan kategori-kategori etnisitas yang lebih mendekati kenyataan di masyarakat jika ingin memperoleh pemahaman yang lebih cermat tentang tingkah laku dan proses-proses politik di tingkat lokal yang semakin membutuhkan pengkajian yang lebih sistematis. Kedekatan dan keanggotaan penduduk dengan latar belakang etnik tertentu dengan partai politik tertentu menjadi penting untuk diketahui, terutama di wilayah-wilayah yang penduduknya memiliki latar belakang etnik dan agama yang beragam.

Salah satu pendekatan dalam melihat etnisitas dan konflik yang menggunakan data statistik ditawarkan oleh Frances Stewart, yang berpendapat bahwa ketidakmerataan (*inequality*) secara horizontal yang terjadi antara kelompok-kelompok etnis dalam penguasaan sum-

Buku ini tidak diperjualbelikan.

ber daya ekonomi dan politik menjadi dasar terjadinya kemungkinan konflik etnik.<sup>128</sup> Dalam kenyataan tidak mudah untuk membuktikan pendapat Frances Stewart ini karena sulitnya mendapatkan data-data statistik yang diperlukan. Untuk Indonesia, ketersediaan data statistik yang akurat tentang etnisitas masih merupakan persoalan yang utama. Meskipun dalam sensus penduduk tahun 2000 telah dikumpulkan data penduduk menurut suku bangsa, penggunaan data ini harus dilakukan secara hati-hati, terutama karena beberapa kelemahan yang melekat pada proses pembuatan kategorinya, proses pengumpulannya, dan pengolahannya. Meskipun demikian, di tengah kelangkaan data tentang etnisitas, hasil sensus penduduk tahun 2000 tetap memberikan kesempatan untuk mereka yang berminat melakukan analisis dan kajian dimensi etnodemografi dalam proses politik di Indonesia.

## Etnisitas dan Proses Politik Lokal<sup>129</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah telah mengubah tata cara pemilihan kepala daerah dari tidak langsung menjadi langsung (Pilkadal).<sup>130</sup> Pada pemilihan sebelumnya, para calon kepala daerah itu dipilih oleh para wakil rakyat yang juga merupakan tokoh partai politik atau koalisi partai politik. Dengan pemilihan secara langsung ini, diharapkan kepala

<sup>128</sup> Lihat tulisannya, antara lain “*Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*” (2001).

<sup>129</sup> Bersamaan dengan merebaknya antusiasme masyarakat menyambut desentralisasi dan otonomi daerah merebak pula kajian-kajian tentang politik lokal. Beberapa buku tentang politik lokal bisa disebutkan sebagai contoh: “*Konflik Antarelite Politik Lokal dalam Pemilihan Kepala Daerah: Kasus Maluku Utara, Jawa Timur dan Kalimantan Tengah*”, oleh Nurhasim dkk (2003); “*Local Power and Politics in Indonesia*” disunting Edward Aspinall and Greg Fealy (2003).

<sup>130</sup> Lihat wawancara dengan Menteri Dalam Negeri, Letjen (Purn) Mochamad Ma’ruf. “Menyelenggarakan Pemilihan Daerah Tidak Gampang”, *Tempo*, 6 Maret 2005, hal. 44-47. Dikatakan oleh Ma’ruf bahwa pada bulan Juni 2005 akan ada 181 daerah yang akan melakukan *pilkadal*: 8 untuk tingkat Gubernur/Wakil Gubernur, 173 tingkat Kabupaten dan Kota. Daerah lain akan dilakukan antara Juli sampai Desember 2005.

daerah yang terpilih akan lebih memiliki hubungan dengan rakyat. Teten Masduki, Direktur *Indonesia Corruption Watch*, tetap melihat kuatnya politik uang meskipun *pilkada* diselenggarakan secara langsung.<sup>131</sup> Politik uang ini, menurut Teten Masduki, bisa terjadi antara lain dalam empat modus: beli suara (*vote buying*), beli kandidat (*candidacy buying*), manipulasi pendanaan kampanye, serta manipulasi administrasi dan perolehan suara (*administrative electoral corruption*). Menurut Teten Masduki, dengan pemilihan langsung pemilih secara teoretis menjadi lebih independen. Akan tetapi, pada pemilih-pemilih yang masih bersifat “tradisional” dan sangat bergantung pada tokoh panutannya, politik uang masih bisa bekerja dengan cara membeli tokoh panutan tersebut. Inilah yang tampaknya akan terjadi, seperti dikemukakan oleh Cornelis Lay, pengamat politik dari UGM. Para calon yang diajukan partai politik bisa jadi bukan merupakan kader partai itu sendiri, tetapi para pemimpin informal dari komunitas etnik atau agama yang mempunyai banyak pengikut yang memiliki “ikatan-ikatan primordial” dengan si calon. Menurut Lay, *Pilkadal* dapat melahirkan “konsolidasi etnik dan agama”, yang bisa menjadi sumber konflik.<sup>132</sup>

Di sinilah letak titik temu proses politik *pilkadal* yang masih memiliki potensi kuat untuk diwarnai politik uang dengan corak dan dimensi etnodemografis yang menjadi konfigurasi sosial-kependudukan di sebuah wilayah pemilihan tertentu. Komposisi etnodemografis yang ada pada sebuah wilayah ditambah dengan pola kepemimpinan

---

<sup>131</sup> Lihat tulisan Teten Masduki “Pilkadal Rawan Politik Uang” di *Kompas*, 11 Februari 2005, hal. 5.

<sup>132</sup> “Pilkada Bisa munculkan Konsolidasi Etnik”, wawancara *Kompas* dengan Cornelis Lay, Sabtu 19 Maret 2005, hal. 33. Dari sudut yang lain, Samsudin Haris melihat segi positif dari pemilihan secara langsung karena dengan pemilihan langsung pemimpin daerah “terjadi pemutusan oligarki partai politik” yang selama ini dianggap menghambat artikulasi politik rakyat (lihat makalah Samsuddin Haris dalam Seminar AIPI di Batam, 2005). Apa yang dikatakan oleh Samsuddin Haris telah dikemukakan secara lebih sistematis oleh hasil survei Demos (lihat suplemen *Tempo*, 23 Januari 2005, hal. 59-71).

tradisional yang hidup di dalamnya akan menghasilkan sebuah konfigurasi etnopolitik yang memiliki dinamika tertentu yang berpeluang untuk dimasuki politik uang. Pemberian kekuasaan dan kewenangan yang lebih besar, khususnya pada tingkat kabupaten, tidak saja telah menimbulkan persaingan antarelite dan pemimpin lokal di dalam kabupaten itu sendiri dalam memperebutkan berbagai kedudukan dan jabatan, tetapi juga tidak jarang melahirkan sikap “anti-pendatang” dan mementingkan apa yang sejak lama menggejala sebagai isu “putra daerah”.<sup>133</sup> Gejala “putra daerah” ini seolah-olah mendapatkan justifikasi dan dukungan dengan diberinya kekuasaan dan kewenangan yang lebih besar oleh pusat ke daerah melalui UU Otonomi Daerah Nomor 22 dan UU Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah Nomor 25 Tahun 1999.

Setelah sekian dasawarsa etnisitas seolah-olah terkubur bersamaan dengan dipompakannya semangat nasionalisme, persatuan, dan kesatuan di bawah NKRI dan pembangunan nasional yang sangat sentralistik, etnisitas tiba-tiba muncul kembali ke panggung politik dengan berakhirnya periode pemerintahan Orde Baru. Soeharto tampaknya telah mewakili bentuk perpolitikan (*polity*) yang terpusat, *top-down* dan menekankan keseragaman, baik dalam struktur pemerintahan maupun dalam nilai-nilai. Pemerintah transisional, baik di bawah Presiden B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid, maupun Megawati Soekarno Putri, ditandai oleh berbagai perubahan yang disemangati oleh desentralisasi dan otonomi daerah. Namun, pemerintah pusat masih terus melakukan revisi dan penyempurnaan yang sering dicurigai sebagai strategi untuk menarik kembali otonomi (resentralisasi) yang telah diberikan pada daerah.<sup>134</sup> Meskipun ada upaya-upaya

---

<sup>133</sup> Sebuah studi tentang isu seputar “Putra Daerah” di Lampung dilakukan oleh Rachael Diprose (2002).

<sup>134</sup> Pada tanggal 15 Oktober 2004 Megawati Sukarnoputri selaku presiden mengesahkan UU 32, 2004, yang merupakan pengganti dari UU 22, 1999, yang dianggap “tidak sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah”.

untuk melakukan resentralisasi, bergulirnya semangat desentralisasi tampaknya tidak mungkin dicegah lagi. Pemilihan presiden secara langsung di tingkat pusat dan akan dilakukannya pemilihan langsung pada tingkat daerah (Pilkadal) mencerminkan semangat desentralisasi dan demokratisasi politik di Indonesia.

Antusiasme masyarakat untuk mengartikulasikan kepentingan-kepentingan politik maupun ekonominya antara lain tercermin dari berbagai bentuk reorganisasi kekuasaan (*reorganising power*) yang lebih sering dikendalikan oleh para elite lokal yang berbasis pada kekuatan-kekuatan politik lama ketimbang oleh kekuatan politik baru yang lebih demokratis. Dalam proses politik, yang pada dasarnya masih dikuasai oleh kekuatan dan pemimpin politik lama, etnisitas memiliki potensi untuk dipergunakan sebagai alat mobilisasi massa yang ampuh. Tersedianya data statistik pada tingkat provinsi, kabupaten, bahkan kecamatan tentang jumlah, komposisi, dan distribusi penduduk menurut etnisitas dapat memberikan peta kekuatan massa yang bisa dimanfaatkan pada saat kampanye maupun hari pemilihan kepala daerah secara langsung, maupun dalam proses pemekaran wilayah.

## Catatan Penutup

Dari observasi terhadap proses pemekaran wilayah yang lalu, etnisitas tidak saja dapat ditafsirkan dalam artinya yang sempit sebagai sesuatu yang bersifat “primordial” namun juga maknanya ketika bertaut dengan agama (Maluku vs Maluku Utara, Sulawesi Utara vs Gorontalo), maupun yang terkait sekadar pada distribusinya secara geografis (Jawa Barat vs Banten, Sumatra Selatan vs Bangka-Belitung<sup>135</sup>, Riau Daratan vs Riau Kepulauan, Papua Barat, Tengah, dan Timur). Begitu juga pada proses pemekaran pada tingkat kabupaten maupun kecamatan, etnisitas merupakan dimensi yang sangat penting dari mobilisasi maupun legitimasi yang dilakukan oleh para elite lokal dalam proses

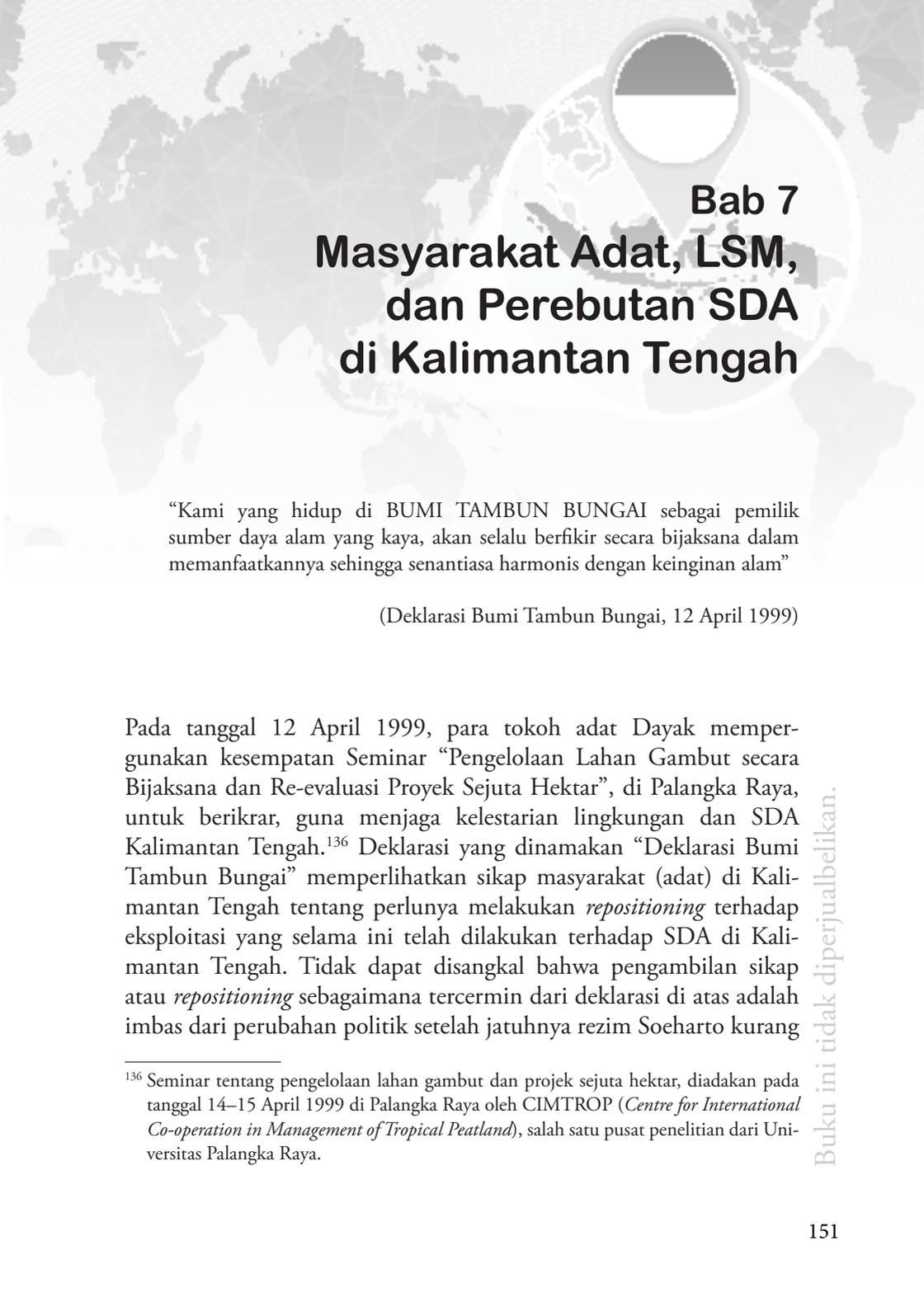
---

<sup>135</sup> Tentang pemisahan Bangka-Belitung, lihat Minako-Sakai (2002).

politik yang terjadi. Dari kebanyakan wilayah yang mengalami pemekaran, khususnya pada tingkat kabupaten atau yang lebih rendah, tampaknya faktor-faktor yang terkait dengan sejarah terbentuknya permukiman di wilayah yang bersangkutan merupakan sesuatu yang perlu mendapatkan perhatian.

Pemekaran tampaknya cenderung terjadi pada daerah *frontiers* yang pembentukan permukiman dan komunitas penduduknya relatif baru dan belum mapan (*unsettled communities*). Sebagai contoh adalah pemekaran yang terjadi di Sulawesi Tengah, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Sumatra Selatan, dan Maluku Utara. Di berbagai wilayah yang disebutkan ini pembentukan permukiman dan komunitasnya berhubungan dengan proses migrasi penduduk, termasuk yang diatur oleh pemerintah melalui program transmigrasi. Bisa dibayangkan bahwa di wilayah-wilayah ini berlangsung proses segregasi penduduk berdasarkan daerah asal, etnisitas, maupun agama. Segregasi penduduk inilah yang terbukti rentan (*vulnerable*) dan mengandung potensi besar untuk dimobilisasi bagi kepentingan elite politik lokal, seperti terlihat pada saat terjadinya pemekaran wilayah maupun ketika dilakukan pemilihan kepala-kepala daerahnya.



A world map in the background with a location pin over Indonesia. The pin is white with a black outline and contains the Indonesian flag (black, white, and red horizontal stripes).

## Bab 7 Masyarakat Adat, LSM, dan Perebutan SDA di Kalimantan Tengah

“Kami yang hidup di BUMI TAMBUN BUNGAI sebagai pemilik sumber daya alam yang kaya, akan selalu berfikir secara bijaksana dalam memanfaatkannya sehingga senantiasa harmonis dengan keinginan alam”

(Deklarasi Bumi Tambun Bungai, 12 April 1999)

Pada tanggal 12 April 1999, para tokoh adat Dayak menggunakan kesempatan Seminar “Pengelolaan Lahan Gambut secara Bijaksana dan Re-evaluasi Proyek Sejuta Hektar”, di Palangka Raya, untuk berikrar, guna menjaga kelestarian lingkungan dan SDA Kalimantan Tengah.<sup>136</sup> Deklarasi yang dinamakan “Deklarasi Bumi Tambun Bungai” memperlihatkan sikap masyarakat (adat) di Kalimantan Tengah tentang perlunya melakukan *repositioning* terhadap eksploitasi yang selama ini telah dilakukan terhadap SDA di Kalimantan Tengah. Tidak dapat disangkal bahwa pengambilan sikap atau *repositioning* sebagaimana tercermin dari deklarasi di atas adalah imbas dari perubahan politik setelah jatuhnya rezim Soeharto kurang

<sup>136</sup> Seminar tentang pengelolaan lahan gambut dan proyek sejuta hektar, diadakan pada tanggal 14–15 April 1999 di Palangka Raya oleh CIMTROP (*Centre for International Co-operation in Management of Tropical Peatland*), salah satu pusat penelitian dari Universitas Palangka Raya.

lebih setahun sebelumnya (21 Mei 1998), terutama berkaitan dengan pemberian otonomi yang lebih luas kepada pemerintah daerah. Sejauh mana peristiwa dan deklarasi yang bersifat simbolik di atas memiliki pengaruh bagi perubahan sebuah masyarakat di Kalimantan Tengah yang seperti masyarakat di tempat lain berada dalam transisi menuju masyarakat yang lebih demokratis merupakan tema yang menjadi perhatian dari tulisan ini.

Tumbangnya rezim Soeharto yang diselimuti oleh suasana politik yang diwacanakan oleh para pendobraknya sebagai era reformasi telah menciptakan kondisi perpolitikan baru yang diwarnai antara lain oleh “keterbukaan politik” yang sebelumnya merupakan barang langka. Salah satu arena politik baru yang muncul adalah apa yang kemudian menamakan diri dan dikenal sebagai masyarakat adat. Masyarakat adat, yang proses kelahirannya didukung oleh para aktivis LSM terutama yang telah lama berkecimpung di sektor lingkungan dan SDA, mendorong tampilnya para pemimpin adat untuk secara terorganisasi mengartikulasikan kepentingan-kepentingan politik sebuah masyarakat yang selama ini tersisih akibat sentralisasi kekuasaan yang berlebihan di tangan para birokrat pembangunan, baik di pusat maupun di daerah. Pemimpin dan tokoh adat dengan demikian, diharapkan dapat menjadi sebuah kekuatan politik baru di daerah-daerah yang selama ini dianggap memiliki “wilayah adat” beserta “hak-hak adat” berdasarkan hukum adat yang dimilikinya. Masyarakat adat merupakan sebuah konstruksi politik lokal baru yang diharapkan dapat meninggalkan konstruksi sosialnya yang lama, yang oleh rezim Soeharto hanya diberi posisi simbolik dan berfungsi sekadar sebagai bagian dari upacara-upacara adat. Dengan terbukanya peluang politik, adat memperoleh arti baru sebagai pemberi legitimasi untuk aktivitas politik para elite lokal untuk melakukan reklamasi (*reclaimed*) terhadap segala sesuatu yang dianggap sebagai milik masyarakat adat, terutama berupa kekayaan alam atau SDA.

Perebutan atau kontestasi SDA yang dimaksudkan dalam tulisan ini bersifat longgar, yaitu sebagai sebuah proses yang bersifat dinamis

di mana para aktor (pemerintah, swasta, LSM, masyarakat adat) baik pada tataran diskursif maupun praktis saling berinteraksi dan menegosiasikan apa yang menjadi kepentingan dalam konteks pemanfaatan (eksploitasi) maupun pelestarian SDA di Kalimantan Tengah. Berdasarkan sifat itu, temuan-temuan yang akan dikemukakan dalam tulisan ini haruslah dilihat sebagai sebuah hasil dari pengamatan awal. Temuan awal ini diharapkan menjadi sarana identifikasi terhadap masalah pokok yang menjadi sasaran penelitian, yaitu peran lembaga-lembaga masyarakat dalam proses transisi menuju masyarakat yang lebih demokratis. Kalimantan Tengah dipilih sebagai lokasi penelitian karena sejak pergantian kekuasaan politik dari periode Soeharto ke pasca-Soeharto konflik kekerasan antara kelompok-kelompok masyarakat di Kalimantan Tengah terjadi dalam skala yang besar dibandingkan di tempat lain. Konflik yang terjadi sedikit atau banyak dipicu oleh ketegangan yang terjadi secara akumulatif akibat persaingan dalam memperebutkan sumber dan aset ekonomi yang berasal dari kekayaan alam yang cukup melimpah di Kalimantan Tengah yang berupa SDA kehutanan, pertambangan, maupun perkebunan.

Pada bulan Februari 2001, Kalimantan diguncang konflik kekerasan antara penduduk “lokal” dan “pendatang” dari Madura. Konflik yang menelan ratusan korban jiwa dan ribuan penduduk yang terpaksa mengungsi terutama dari Kota Sampit dan Palangka Raya diwacanakan sebagai konflik etnik. Di Pulau Kalimantan, konflik kekerasan yang melibatkan penduduk yang memiliki latar belakang etnik berbeda, sesungguhnya bukan merupakan sesuatu yang baru. Namun, konflik kekerasan yang berskala besar memang barulah terjadi di sekitar pergantian kekuasaan pemerintahan Soeharto. Pada bulan Desember 1996 sampai dengan Februari 1997 di Kalimantan Barat, konflik berdarah meletus antara etnik Dayak dan Madura. Pada bulan Maret 1999, konflik kekerasan yang bernuansa etnik kembali terjadi di Kalimantan Barat antara orang Melayu dan Madura. Berbagai analisis telah dilakukan untuk menjelaskan latar belakang, proses, maupun dampak dari konflik kekerasan yang terjadi secara berturut-

Buku ini tidak diperjualbelikan.

turut, tidak saja di Kalimantan, tetapi juga di Maluku (Januari 1999), di Poso, Sulawesi Tengah (2001), maupun dalam skala yang lebih kecil di tempat lain di Indonesia. Salah satu faktor yang dianggap penting dalam konflik yang terjadi di Kalimantan adalah perebutan dalam pemanfaatan SDA yang berlangsung cukup lama dan menjadi dasar dari ketegangan hubungan antara kelompok masyarakat yang sama-sama memiliki kepentingan terhadap SDA.

Sesuai dengan rancangan penelitian, di Kalimantan Tengah perhatian akan ditujukan terutama pada konflik atau perebutan sumber-sumber daya alam yang diduga berhubungan dengan kuatnya arus mobilitas penduduk yang masuk ke Kalimantan Tengah yang secara signifikan meningkatkan intensitas persaingan antarkelompok dalam masyarakat. Mobilitas penduduk atau migrasi yang dalam tulisan ini dikonseptualisasikan sebagai mobilitas etnik adalah sebuah proses yang secara dinamik mengarahkan berbagai perubahan sosial maupun politik yang berlangsung di Kalimantan Tengah. Sejarah kelahiran Provinsi Kalimantan Tengah yang dilandasi oleh tuntutan kelompok etnis Dayak akan sebuah wilayah administrasi yang secara penuh memenuhi aspirasi politik mereka, menjadikan Kalimantan Tengah sebagai wilayah yang sejak awal hingga sekarang merupakan arena kontestasi politik yang bersifat etnik.

Tulisan ini terdiri atas tiga bagian. Bagian pertama merupakan sebuah deskripsi tentang berbagai aspek dari Provinsi Kalimantan Tengah, dengan tekanan pada aspek sejarah dan masyarakatnya. Dalam bagian ini juga dilihat kuatnya unsur dan identitas etnik, dalam kelahiran dan perkembangan selanjutnya dari provinsi ini. Bagian kedua memaparkan arti SDA, terutama bagi masyarakat Dayak dan proses eksploitasi yang berlebihan dari pihak luar (terutama pemerintah pusat) yang telah memarginalkan masyarakat Dayak dan ketakutan mereka menjadi orang asing di tanahnya sendiri. Pada bagian ketiga dikemukakan keadaan masyarakat sipil, sebagaimana terlihat dari masyarakat adat dan LSM-nya, di Kalimantan Tengah. Paparan ditekankan pada upaya kedua representasi masyarakat sipil

Buku ini tidak diperjualbelikan.

ini dalam melakukan negosiasi dengan pihak-pihak lain, terutama dalam konteks perebutan SDA. SDA dalam penelitian ini adalah seluruh kekayaan alam yang mempunyai nilai ekonomis, baik yang bisa diperbarui (misalnya perkebunan kelapa sawit, karet, berbagai hasil hutan) maupun yang tidak dapat diperbaharui (misalnya batu-bara, minyak bumi, dan timah).

## Etnoadministratif Teritori

Setiap provinsi di Indonesia memiliki sejarah pembentukannya sendiri. Dalam proses pembentukan sebuah provinsi, berbagai faktor dan elemen saling berpengaruh yang mencerminkan berlangsungnya hubungan kekuasaan yang sangat rumit dalam periode waktu tertentu. Lahirnya sebuah provinsi di Indonesia seringkali ditafsirkan secara dangkal dari sudut tata pemerintahan sebagai sekadar sebuah keputusan pemerintah. Proses politik yang berlangsung di sekitar keluarnya surat keputusan pemerintah tersebut sesungguhnya yang sangat penting diketahui yang kemudian dapat menjadikan karakter dasar dari provinsi yang bersangkutan. Sudah barang tentu berbagai pertimbangan yang bersifat teknis, baik yang bersifat ekonomis, geografis, maupun administratif, merupakan hal-hal yang perlu dipertimbangkan. Namun, keseluruhan faktor tersebut berpilin dalam sebuah proses politik yang sering bersifat krusial. Kalimantan Tengah adalah contoh sebuah provinsi yang proses kelahirannya merupakan hasil perjuangan politik para pemimpin Dayak (Ngaju) untuk memiliki sebuah wilayah administrasi sendiri dalam sebuah negara-bangsa (*nation-state*) yang berdasarkan *civic nationalism*.<sup>137</sup>

Mubyarto dan Baswir ketika membuat survei ekonomi regional Kalimantan Tengah menyebut provinsi ini sebagai “*The Dayak Heart-*

<sup>137</sup> Dilihat dari sejarahnya, nasionalisme Indonesia adalah *civic nationalism*, yang menurut Reid (2001) berbeda dengan *ethno-nationalism* yang ditemukan di Malaysia. Dalam konteks *civic nationalism* proses kelahiran Provinsi Kalimantan Tengah yang sangat diwarnai oleh kepentingan kelompok etnis tertentu merupakan sebuah langkah mundur bagi bangsa Indonesia.

*land*” atau “Buminya Orang Dayak”. Kedua ekonom dari Universitas Gajah Mada ini berani mengatakan demikian karena menurut estimasi mereka, dua pertiga dari penduduk yang bermukim di Kalimantan Tengah adalah orang Dayak (Mubyarto dan Basyir, 1989, 504). Estimasi tentang jumlah penduduk yang dilakukan pada akhir tahun 1990-an oleh kedua ekonom ini jelas bersifat spekulatif karena pada saat itu tidak ada statistik tentang suku bangsa di Indonesia. Kesulitan lain dalam membicarakan suku Dayak juga terkait dengan penggunaan istilah suku atau orang Dayak yang merupakan sebuah istilah kolektif bagi sekian banyak kelompok penduduk di Pulau Kalimantan. Dengan mengutip pendapat Sellato—seorang ahli antropologi Prancis yang secara mendalam mempelajari orang Dayak—Singarimbun (1994) mengatakan bahwa sembilan puluh persen penduduk Melayu Kalimantan adalah keturunan Dayak.<sup>138</sup>

Teka-teki tentang komposisi penduduk berdasarkan suku bangsa barulah sebagian terjawab ketika hasil sensus tahun 2000 dipublikasikan. Berdasarkan Sensus Penduduk itu, diketahui bahwa di Kalimantan Tengah proporsi orang Dayak tidak lah sebesar yang diestimasi Mubyarto dan Basyir.<sup>139</sup> Persentase terbesar justru ada pada orang Banjar (24,20%) dan orang Jawa (18,06%). Sementara orang Dayak Ngaju menduduki tempat ketiga terbesar (18,02%), Dayak Sampit (9,57%), Bakumpai (7,51%), Madura (3,46%), Katingan (3,34%), Manyan (2,80%) (Ananta dkk., 2003, 24). Besarnya proporsi orang Banjar dan orang Jawa diduga karena migrasi dan transmigrasi kedua

---

<sup>138</sup> Orang Banjar, yang merupakan mayoritas penduduk di Pulau Kalimantan bagian selatan (terutama di Provinsi Kalimantan Selatan dan juga sebagian Kalimantan Tengah), mengacu pada pendapat Sellato juga termasuk dalam kategori Melayu yang merupakan keturunan orang Dayak.

<sup>139</sup> Harus diingat bahwa kategori dan penggolongan penduduk menurut suku bangsa yang dilakukan melalui sensus penduduk adalah sebuah konstruksi etnisitas yang dibuat oleh pemerintah atau negara. Dengan kata lain, penggolongan penduduk menurut suku bangsa dalam sensus tidak lain adalah sebuah *state's construction of ethnicity*, yang bisa berbeda dengan kategori dan penggolongan yang dilakukan oleh masyarakat sendiri.

kelompok etnis ini yang cukup besar ke Kalimantan Tengah. Orang Dayak dapat menjadi kelompok etnis terbesar di Kalimantan Tengah jika menggunakan pandangan Sellato, yang mengatakan bahwa Dayak adalah “kumpulan” dari subetnik Dayak Ngaju, Sampit, Bakumpai, dan Manyan, yang keseluruhan jumlahnya mencapai 37,90%.<sup>140</sup> Jumlah itu jauh lebih kecil dari estimasi Mubyarto dan Bawsir yang dibuat pada tahun 1989.

Meskipun secara demografis Kalimantan Tengah tidak didominasi oleh orang Dayak, secara sosial-budaya Kalimantan Tengah dapat dianggap sebagai *domain* dari orang Dayak sebagaimana dikatakan oleh Mubyarto dan Baswir. Dibentuknya Provinsi Kalimantan Tengah yang semula merupakan bagian dari Kalimantan Selatan adalah karena tuntutan orang Dayak untuk memiliki provinsi sendiri.<sup>141</sup> Kalimantan Tengah berbeda proses pembentukannya dengan tiga provinsi lain di Pulau Kalimantan (Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, dan Kalimantan Selatan). Oleh karena itu, secara politik Kalimantan Tengah memiliki arti yang tersendiri bagi orang Dayak. Sejarah perkembangan Provinsi Kalimantan Tengah oleh karenanya bisa dilihat sebagai sejarah “perjuangan” elite Dayak untuk mempertahankan kekuasaannya dalam politik lokal di Kalimantan Tengah. Keputusan Presiden Soekarno untuk menjadikan Kalimantan Tengah sebagai provinsi tersendiri yang lepas dari Kalimantan Selatan pada tahun 1957 dan penunjukan Tjilik Riwut sebagai gubernur yang pertama memperlihatkan dengan jelas konsesi politik yang diberikan oleh Soekarno (dan pemerintah pusat) terhadap orang Dayak untuk memiliki dan mengatur teritori politiknya sendiri. Dari sudut sosial demografi, jika hasil Sensus Penduduk 2000 dapat dipercaya, dominasi penduduk yang berasal dari luar Kalimantan Tengah, terutama

---

<sup>140</sup> Pengelompokan sub-etnik yang tergolong sebagai orang Dayak harus dilakukan secara hati-hati karena identitas etnik bukanlah sesuatu yang bersifat menetap dan tidak dibawa sejak lahir. Di Kalimantan Selatan misalnya terdapat kelompok etnik yang bisa dianggap kelompok suku Dayak atau Banjar, misalnya Katingan.

<sup>141</sup> Tentang hal ini antara lain lihat Mubyarto dan Baswir (1989).

orang Jawa dan Banjar membuktikan bahwa secara sosiodemografis orang Dayak bukanlah kelompok mayoritas di Kalimantan Tengah. “Transisi sosiodemografis” berlangsung secara perlahan-lahan. Kelompok bukan Dayak “diam-diam” telah menjadi penduduk mayoritas di Kalimantan Tengah. Hal itu bisa diperkirakan berdampak sosial, ekonomi, politik, maupun kultural yang tidak kecil, khususnya bagi orang Dayak.

Migrasi-masuk ke Kalimantan Tengah telah berlangsung sejak zaman kolonial. Sebagai contoh, program pemindahan penduduk dari Jawa ke pulau-pulau di luar Jawa yang kemudian dikenal sebagai program kolonisasi sesungguhnya telah diusulkan pada tahun 1850-an. Pada saat itu telah berlangsung diskusi tentang perlunya memindahkan penduduk dari Jawa dengan alasan seperti “bagaimana kekayaan alam yang diduga terkandung di luar Jawa dapat dieksploitasi” (Gooszen, 2000, 34–35). Alasan pemindahan penduduk dari Jawa ke luar Jawa untuk tujuan mengeksploitasi kekayaan alam sesungguhnya sangat jarang diketahui pada zaman kolonial. Alasan semacam ini tidak pernah muncul paling tidak secara eksplisit – berkaitan dengan “politik etis” dan tiga tujuan yang dikemukakan, yaitu edukasi, irigasi, dan emigrasi.<sup>142</sup>

Selain alasan untuk “mengeksploitasi kekayaan alam”, pemerintah kolonial pada waktu itu juga telah mulai memikirkan untuk memindahkan penduduk dari Jawa karena alasan-alasan yang bersifat demografis, yaitu untuk mengurangi tingginya beban tekanan penduduk (*population pressure*) di Jawa (Gooszen, 2000, 35). Seperti kita ketahui, program pemindahan penduduk mulai dilaksanakan sejak tahun 1905, terutama ke Sumatra bagian selatan. Baru pada tahun 1935 penduduk mulai dipindahkan ke Sulawesi dan Kalimantan. Berdasarkan studi Gooszen (2000), pada tahun 1940 tercatat sebanyak 2.896 orang pin-

---

<sup>142</sup> Alasan yang bersifat politis dari pemindahan penduduk juga tidak secara eksplisit dikemukakan meskipun hal itu terjadi dalam jumlah kecil, misalnya pemindahan para “pejuang nasionalis” pada tahun 1920 dan 1930-an ke berbagai tempat pembuangan terutama ke Digul, di Papua.

dah ke Pulau Kalimantan. Diperkirakan sebagian besar penduduk itu pindah melalui program kolonisasi dan sebagian kecil diduga pindah dengan usaha sendiri sebagai migran spontan.

Berdasarkan hasil Sensus Penduduk tahun 1930, di “Central Borneo” termasuk di dalamnya sebagian dari yang sekarang dikenal sebagai Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Selatan tercatat ada 619.402 penduduk. Dari sudut komposisi suku bangsanya, mayoritas (393.282 orang atau 63,49%) adalah orang Dayak. Orang Melayu berjumlah 164.981 atau 26,64%, orang Banjar berjumlah 36.880 atau 5,95%, orang Jawa berjumlah 15.520 atau 2,51%, orang Bugis berjumlah 6.740 atau 1,09% ; sementara sisanya 1.999 berasal dari suku bangsa yang lain.<sup>143</sup> Jika dibandingkan hasil Sensus Penduduk tahun 1930 dengan tahun 2000, secara umum terlihat dengan jelas komposisi etnik penduduk di Kalimantan Tengah telah mengalami perubahan besar. Orang Dayak, yang dianggap sebagai penduduk asli (*indigenous population*) Pulau Kalimantan telah tergeser posisinya dan mayoritas menjadi minoritas di tanahnya sendiri dalam waktu kurang dari satu abad.<sup>144</sup>

Dilihat dari hubungan antara orang Dayak dan mereka yang bukan Dayak, tampaknya orang Banjar-lah yang paling penting. Orang Banjar, yang sering disebut sebagai Melayu-Banjar, adalah kelompok etnis yang sebagian besar mendiami daerah yang sekarang disebut Kalimantan Selatan. Sebelum tahun 1957, Provinsi Kalimantan Tengah merupakan bagian dari Provinsi Kalimantan Selatan. Ketegangan hubungan antara Dayak—dalam hal ini diwakili oleh Dayak-Ngaju, sebagai mayoritas subsuku Dayak di Kalimantan bagian tengah dan

<sup>143</sup> Lihat tabel 3.14 dari Gooszen, 2000, 106.

<sup>144</sup> Siapa sesungguhnya yang berhak untuk menganggap diri sebagai penduduk asli di Pulau Kalimantan masih menjadi pertanyaan. Sejauh ini memang orang Dayak-lah yang dianggap sebagai penduduk asli (*indigenous people*) meskipun anggapan ini secara ilmiah masih dapat dipersoalkan kebenarannya, antara lain karena adanya bukti-bukti arkeologis bahwa nenek moyang orang Dayak diduga berasal dari luar Kalimantan (Selatto 1989, dikutip dari Patji 2003, 21)

selatan—dengan Banjar, terbentuk secara perlahan-lahan bersamaan dengan perkembangan nasionalisme dan politik lokal di daerah ini jauh sebelum proklamasi kemerdekaan.<sup>145</sup> Kesadaran berpolitik dimulai dengan munculnya organisasi Banjar-Muslim yang berinduk ke organisasi pusat mereka di Jawa, seperti Muhammadiyah dan Nadhatul Ulama. Menurut Miles (1976, 108), lahirnya gerakan politik Ngaju-Dayak sebelum perang dirangsang oleh pengaruh gerakan politik Banjar-Muslim, terutama sebagai reaksi terhadap dominasi politik Banjar-Muslim. Para pemimpin Dayak-Ngaju menilai gerakan politik Banjar-Muslim mampu memengaruhi kebijakan pemerintah kolonial Belanda dan tidak mencerminkan sama sekali kepentingan orang Dayak. Oleh karena itu, daripada tenggelam dalam gerakan politik Banjar-Muslim, mereka mengambil inisiatif untuk mendirikan organisasi politik sendiri yang mewakili identitas orang Dayak yang bukan Muslim.

Pada tahun 1919, para pemimpin Dayak-Ngaju membentuk Sarikat Dayak di Banjarmasin. Tujuan dari organisasi ini antara lain untuk “membangkitkan kesadaran orang Dayak akan masanya yang telah tiba”. Pada tahun 1926, organisasi ini berganti nama menjadi Pakat yang tujuannya antara lain untuk mengumpulkan dan mendokumentasikan informasi tentang adat-istiadat dan kebudayaan Dayak-Ngaju dan menyebarkan pamflet yang memungkinkan informasi tersebut bisa disebarluaskan ke pedalaman. Melalui organisasi ini, orang Dayak-Ngaju mengajukan tuntutan kepada pemerintah kolonial yang dianggap tidak adil. Argumentasinya, meskipun daerahnya paling banyak menyumbangkan hasil karet untuk ekspor, namun program pendidikan dan pembuatan jalan ternyata hanya diberikan kepada daerah tempat orang Banjar tinggal. Melalui organisasi Pakat, orang Dayak-Ngaju juga menuntut untuk memperoleh kursi dalam “Lembaga Perwakilan Rakyat” yang seluruhnya diduduki oleh per-

---

<sup>145</sup> Uraian terbaik tentang perkembangan politik lokal dan ketegangan hubungan antara Dayak-Ngaju dan Banjar sampai pertengahan tahun 1970-an bisa dilihat pada Miles (1976, terutama bab 9).

wakilan Melayu-Banjar. Perjuangan Dayak-Ngaju untuk memperoleh pengakuan politik dan wilayah kekuasaan mencapai puncaknya ketika pada Mei 1957 Presiden Soekarno memutuskan untuk membentuk Provinsi Kalimantan Tengah bagi orang Dayak. Tjilik Riwut, seorang Dayak-Ngaju yang beragama Katolik dan lama bermukim di Jawa, diangkat sebagai gubernur yang pertama.

Kalimantan Tengah sebagai sebuah provinsi dibentuk karena adanya tuntutan dari orang Dayak akan sebuah wilayah tempat mereka bisa menjadi tuan di rumahnya sendiri. Perkembangan dan perubahan yang berlangsung di masyarakat Indonesia membuktikan bahwa sebuah wilayah yang sebelumnya diasosiasikan dengan dominasi kelompok etnik tertentu, ternyata mengalami banyak perubahan terutama akibat proses mobilitas penduduk yang semakin cepat. Sebagai sebuah wilayah yang luas dan relatif jarang penduduknya, sejak awal tahun 1970-an Kalimantan Selatan merupakan daerah penempatan pemindahan penduduk dari Jawa. Pada pertengahan tahun 1980-an Kalimantan Tengah dijadikan proyek ambisius, yaitu dipilih oleh Soeharto untuk diubah dari lahan gambut menjadi lahan pertanian yang terbesar di Indonesia. Proyek raksasa yang diberi nama “Lahan Sejuta Hektar” ini, meskipun akhirnya gagal, pada intinya dilandasi oleh program pemindahan penduduk yang diharapkan akan menjadi petani di Kalimantan Tengah.<sup>146</sup> Tidaklah aneh jika saat ini penduduk yang berasal dari Jawa merupakan salah satu kelompok etnis yang terbesar. Selain orang Jawa, orang Banjar adalah kelompok etnis yang secara langsung memanfaatkan berbagai peluang ekonomi yang masih terbuka luas di Kalimantan Tengah. Berbeda dengan orang Jawa yang pindah terutama karena dorongan program transmigrasi, orang Banjar pindah karena kemauannya sendiri. Daerah pedalaman

<sup>146</sup> Ulasan terhadap berbagai implikasi sosial dan politik dari “Proyek Lahan Sejuta Hektar” semestinya merupakan sebuah kajian tersendiri. Kecenderungan untuk memindahkan dan memperlakukan kegiatan pertanian yang ada di Jawa untuk daerah-daerah di luar Jawa, menurut kajian Dove (1985, 32) “*is essentially a manifestation of the agro-cological mythology of the Javanese that has developed on Java and strongly influenced the thinking of many policy makers in the central government*”.

Kalimantan Selatan di sekitar Kabupaten Hulu Sungai adalah daerah yang tergolong padat penduduk; yang sejak lama merupakan sumber migrasi-keluar dari orang Banjar tidak hanya ke berbagai tempat di Pulau Kalimantan, tetapi juga ke Sumatra dan Jawa.

Sejauh mana kompetisi antara orang Dayak dan orang Banjar dapat merefleksikan sebuah konflik antaretnik, haruslah diteliti secara mendalam melalui berbagai indikator yang memperlihatkan tergesernya posisi orang Dayak, misalnya dalam posisi-posisi birokrasi, dalam penguasaan aset-aset yang bersifat ekonomis dan sumber daya alam pada umumnya. Yang terjadi adalah justru konflik terbuka dan memakan ratusan korban jiwa antara orang Dayak dengan orang Madura di Kabupaten Sampit dan Palangka Raya pada tahun 2001. Analisis tentang konflik Dayak-Madura di Kalimantan Tengah telah banyak dilakukan oleh berbagai pihak. Gerry van Klinken (2002) salah seorang yang banyak menulis tentang konflik ini, secara tidak langsung mendukung analisis yang memandang bahwa orang Madura hanyalah sasaran strategis bagi orang Dayak yang tujuan utamanya adalah legimitasi dan pengakuan orang Dayak sebagai pemegang hegemoni di Kalimantan Tengah.<sup>147</sup>

## Orang Dayak dan SDA

Menurut Stephanus Djuweng (1996), kedekatan orang Dayak dengan tanahnya merupakan salah satu karakter budaya (*cultural characteristic*) yang membedakan dengan kelompok-kelompok etnis pendatang, misalnya orang Madura, Banjar, Melayu, Jawa, dan Bugis. Kedekatan dengan tanah bisa jadi merupakan karakter yang terbentuk akibat interaksi yang telah lama berlangsung karena dari tanahlah orang Dayak hidup. Tanah dengan demikian merupakan basis material masyarakat Dayak. Stephanus Djuweng, seorang pemikir dan aktivis masyarakat

<sup>147</sup> Lihat Gerry van Klinken (2002) tentang konflik etnik di Kalteng. Pengamatan Gerry van Klinken tentang orang Madura sebagai sasaran strategis bagi orang Dayak dikemukakan dalam diskusi intern kelompok studi konflik di LIPI, 2003. Tentang kaitan antara migrasi dan konflik di Kalimantan, lihat Tirtosudarmo (2002).

Dayak, pendiri Institute Dayakologi Research Development (IDRD), di Pontianak, Kalimantan Barat—mengupas secara komprehensif konsep yang disebutnya sebagai “hubungan integral” masyarakat Dayak dengan tanahnya (1996, 9–12). Menurut pengamatannya, di berbagai subetnik Dayak ditemukan konsep yang hampir seragam tentang hubungan antara manusia dengan tanahnya, yang umumnya terintegrasi dalam hukum adat mereka. Dalam konsep tanah yang dalam bahasa Dayak disebut sebagai *binua*, *manoa*, *benua*, bagi orang Dayak konsep tanah termasuk di dalamnya seluruh isi yang terkandung dan terkait dengan tanah yang dalam istilah modern dikenal sebagai SDA. Menurut Djuweng, konsep *banua* juga mengandung dalam dirinya “seperangkat aturan (hukum) dan individu-individu yang diangkat oleh rakyat untuk menegakkan aturan itu” (*tokoh* atau *ketua adat*, pen.). Djuweng, bahkan, menarik kesimpulan yang cukup jauh tentang hubungan orang Dayak dengan tanahnya. Menurut dia, tanah bukan semata berfungsi ekonomis, namun lebih dari itu merupakan basis politik, sosial, budaya, dan spiritual. Lebih lanjut, Djuweng mengatakan penata ruangan *banua* pada masyarakat Dayak juga sesungguhnya sangat jelas. Dengan demikian sebenarnya orang Dayak telah mempraktikkan *land-use management*.

Pendapat dan argumentasi yang dikemukakan Djuweng, seorang intelektual Dayak, dari Kalimantan Barat, sangat menarik dibandingkan dengan kesaksian Hairus Salim H.S., seorang intelektual muda yang berasal dari suku Banjar, Kalimantan Selatan, yang mengatakan bahwa berbeda dengan orang Dayak yang memiliki keterikatan kuat terhadap tanah, orang Banjar lebih dekat dengan sungai. Kebudayaan Banjar menurut Salim adalah “kebudayaan sungai” dan memandang “tanah” sebagai sesuatu yang “tidak terlalu penting” (Salim, 1996, 238-239). Salim, misalnya menggambarkan sebagai berikut. Di daerah lain karena alasan historis dan kultural, orang sering mati-matian mempertahankan tanah, kendati tanah yang hendak diambil alih itu dibayar mahal. Gejala ini berbeda dengan di Kalimantan Selatan. Jual beli atau ganti rugi tanah, apalagi yang dikhotbahkan untuk kepentin-

Buku ini tidak diperjualbelikan.

gan umum dan pembangunan, terjadi dengan proses yang sederhana dan jarang mengundang konflik. Keterikatan yang lemah terhadap tanah ini juga membuat orang Banjar sangat lemah ikatan dan solidaritas kelompoknya. Salim, dalam memperlihatkan lemahnya arti tanah bagi orang Banjar, mengutip percakapannya dengan Dadang Juliantara (seorang aktivis) dari Balikpapan, Kalimantan Timur, yang mengatakan “gerakan-gerakan mengkritik penebangan hutan dan pengambilalihan tanah adat, paling lemah di Kalsel, dibanding Kalimantan Timur, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Tengah” (Salim, 1996, catatan kaki 6).

Kedekatan orang Dayak dibanding orang Banjar dengan tanahnya (seperti diamati oleh Salim) diduga memiliki hubungan dengan persoalan perkembangan kebudayaan ekonomi yang dimiliki oleh kedua kelompok masyarakat ini. Jika pengamatan Sellato benar, bahwa orang Banjar—sering disebut juga Melayu-Banjar—memiliki nenek moyang yang sama dengan orang Dayak dan mereka berubah menjadi Banjar setelah memeluk agama Islam, perbedaan antara keduanya sesungguhnya bersifat superfisial lebih bersifat adanya perbedaan perkembangan kebudayaan ekonomis yang kemudian berkembang menjadi sebuah perbedaan yang dalam banyak hal diwarnai oleh persoalan identitas etnik. Sampai di sini, persoalan yang mungkin menjadi krusial ialah isu “*indigeousness*” yang menjadi perebutan antara berbagai kelompok masyarakat karena dengan legitimasi yang dimiliki sebagai “*indigenous people*” secara otomatis memiliki hak-hak atas kekayaan alam yang terkandung di dalam wilayah yang menjadi domain dari “penduduk asli” tersebut di atas.<sup>148</sup> Kalimantan Tengah

---

<sup>148</sup> Diskursus tentang *indigenous people* yang di Indonesia sering diterjemahkan sebagai “penduduk asli” atau “penduduk lokal” atau juga seringkali muncul dengan istilah “putra daerah” sesungguhnya bersifat problematik. Tania Murray Lie (2000) dalam tulisannya berjudul *Articulating Indigenous Identity in Indonesia: Resource Politics and the Tribal Slot* mengulas diskursus tentang *indigenous people* di Indonesia ini secara cukup mendalam. Diskursus tentang *indigenous people* yang di Indonesia antara lain dikembangkan oleh AMAN ke dalam diskursus “masyarakat adat” diduga akan semakin penting dalam perpolitikan maupun praktik pembangunan pasca-Soeharto.

yang semula merupakan bagian dari Kalimantan Selatan melepaskan diri dari induknya, Kalimantan Selatan karena persoalan identitas ini. Tjilik Riwut sebagai pemimpin Dayak (Ngaju) merasa bahwa orang Dayak memiliki hak-hak untuk memiliki tanahnya sendiri dan tidak sekadar sebagai subordinasi dari orang Banjar. Kalimantan Tengah sebagai provinsi—meskipun memiliki nama yang sama sekali tidak mempunyai konotasi etnik, namun dalam kenyataan adalah sebuah bentukan yang bersifat etnoteritorial.

Dibandingkan di Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, dan Kalimantan Selatan, orang Dayak di Kalimantan Tengah seolah-olah memiliki semacam keistimewaan sebagai apa yang sering disebut sebagai “putra daerah”. Jika dalam perkembangan sejarah masyarakatnya Kalimantan Tengah ternyata memiliki penyimpangan dari ekspektasi para pemimpin Dayak yang pada tahun 1950-an berjuang untuk menjadi “tuan di tanahnya sendiri”, hal itu adalah sebuah kenyataan yang sangat pahit. Berbagai ketegangan yang kemudian muncul di Kalimantan Tengah, berkaitan dengan masuknya berbagai “kepentingan luar” ke daerah itu yang secara nyata membuat masyarakat Dayak kehilangan kendali terhadap tanah yang menjadi miliknya, merupakan sesuatu yang sesungguhnya bisa diramalkan sebelumnya. Pemerintahan Orde Baru, yang sejak awal tahun 1970-an secara drastis merombak tatanan sosial maupun kultural yang ada di Kalimantan Tengah melalui “proses nasionalisasi”, memporakporandakan konstruksi sosial Kalimantan Tengah sebagai “etnoteritorial”, yang bagi para pemimpin Dayak dianggap memiliki hak-hak khusus.

---

WALHI sebagai koalisi LSM yang paling banyak berpengalaman dalam melakukan advokasi di bidang lingkungan dan SDA, misalnya telah melakukan sebuah kajian bersama AMAN tentang mekanisme penyelesaian perselisihan yang melibatkan masyarakat adat (lihat manuskrip WALHI, tanpa tanggal penerbitan). Antisipasi WALHI dan AMAN tentang pentingnya melibatkan masyarakat adat dan *indigenous people* bukanlah sesuatu yang berdiri sendiri kalau dilihat bahwa pihak-pihak pemberi dana bantuan pinjaman pembangunan, seperti Bank Dunia dan ADB mulai memperhatikan *indigenous people* sebagai *target group* dalam program-program bantuan mengatasi kemiskinan di negara berkembang.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Dalam hubungan ini mungkin sangat menarik untuk melihat pertumbuhan ibu kota Kalimantan Tengah, Palangka Raya yang merupakan sebuah kota yang dibangun hampir-hampir dari nol. Kota Palangka Raya yang pernah digagas oleh Soekarno sebagai pengganti Jakarta sebagai pusat administrasi pemerintahan nasional karena letaknya yang secara geografis sentral didesain secara modern dengan pengaturan gedung-gedung perkantoran pemerintah daerah yang tertata dengan sangat baik, dengan infrastruktur transportasi yang berupa jalan-jalan kota yang diharapkan dapat menunjang pertumbuhan sebuah masyarakat urban yang sejalan dengan perkembangan ekonomi dan industri yang modern. Yang terjadi kemudian adalah sebuah kota yang tumbuh karena adanya industri ekstraktif yang sangat besar di Kalimantan Tengah yang pada intinya berupa eksploitasi kekayaan alam secara tidak terkontrol. Kota Palangka Raya barangkali tidak salah kalau dikatakan sebagai sebuah kota transit dari lalu lintas berbagai aktor baik pemerintahan maupun swasta yang memiliki kepentingan yang sama, yaitu mengeksploitasi SDA yang ada di bumi Kalimantan Tengah. Dalam konteks perkembangan ekonomi yang terutama bersifat ekstraktif dan eksploitatif seperti ini, perkembangan masyarakat urban di kota-kota Kalimantan Tengah terutama di Palangka Raya—terutama berlangsung di sektor-sektor ekonomi yang bersifat pelayanan (*service sectors*), baik yang formal maupun informal. Tidaklah sulit untuk dipahami bahwa masyarakat urban di Kalimantan Tengah akan didominasi oleh para pendatang dari luar Kalimantan Tengah, terutama yang dengan mudah mengalir dari Banjarmasin, Kalimantan Selatan, yaitu orang Banjar.

Jika masyarakat urban di Palangka Raya didominasi oleh para pendatang Banjar, kota-kota menengah (terutama Sampit dan Pangkalan Bun yang terletak di sebelah selatan) tampaknya mengalami perkembangan yang sedikit berbeda, terutama karena arus pendatang berasal dari “seberang”, yaitu dari Pulau Jawa dan Madura. Wilayah Kalimantan Tengah bagian selatan memiliki posisi geografis yang sangat penting bagi para migran Madura (tidak seluruhnya

berasal dari Pulau Madura karena sebagian juga adalah orang Madura yang telah lama tinggal di berbagai kabupaten di Jawa Timur, terutama Lumajang, Jember, dan sekitarnya) yang telah lama menjadikan Kalimantan (Kalimantan bagian selatan umumnya) sebagai apa yang oleh orang Madura disebut “Jawa Utara”. Dalam “psikologi-geografi”, orang Madura yang memiliki propensitas untuk merantau yang tinggi—bagian selatan Pulau Kalimantan tidak lain adalah bagian dari “mental—map” mereka yang telah lama mengenal Pulau Jawa sebagai daerah tujuan utama perantauan. Bagi orang Madura yang merantau dengan perahu, Kalimantan adalah bagian dari Jawa, “Jawa Utara”.<sup>149</sup> Pangkalan Bun, dengan demikian, merupakan sebuah *entry point* yang sangat penting bagi pendatang Madura yang kemudian melakukan “ekspansi” ke perkotaan maupun pedalaman di Kalimantan Tengah. Dalam proses ekspansi para pendatang inilah, pengalihan penguasaan tanah-tanah yang semula berupa tanah-tanah yang dikuasai secara “longgar” oleh orang Dayak berdasarkan hak ulayat, secara perlahan-lahan berpindah ke para pendatang.

Lahan yang semula dianggap menjadi milik adat berdasarkan hak ulayat yang berlaku, dialihkan ke pihak luar. Pengalihan paling besar dilakukan atas nama pembangunan di masa pemerintahan Soeharto. Ambisi Soeharto untuk mengubah lahan gambut menjadi sawah yang dimulai tahun 1986 adalah proses pengalihan lahan yang secara masif terjadi di Kalimantan Tengah. Di luar itu, melalui kebijakan transmigrasi sejak awal tahun 1970-an, tanah-tanah yang dianggap tidak berpenghuni dijadikan areal permukiman transmigran yang sebagian besar didatangkan dari Jawa. Areal hutan yang tidak lagi dianggap produktif dikonversi menjadi lahan perkebunan kelapa sawit, baik oleh pemerintah maupun perusahaan swasta. Kontrol terhadap penggunaan lahan di Kalimantan Tengah berdasarkan berbagai peraturan

---

<sup>149</sup> Fenomena ini penulis temui dalam wawancara dengan para pengungsi korban konflik kekerasan di Sampit dan Palangka Raya yang saat ini tinggal di berbagai tempat penampungan di Pulau Madura (terutama di Bangkalan dan Sampang) – tahun 2001.

yang diciptakan pada zaman Orde Baru telah menjadikan tanah dan SDA yang ada tidak lagi berada di tangan orang Dayak.

## **Masyarakat Adat dan LSM: Fragmentasi Artikulasi Kepentingan Masyarakat**

Seperti telah dikemukakan pada bagian pengantar tulisan ini, “Masyarakat adat” adalah sebuah arena sekaligus aktor yang seolah-olah baru muncul setelah jatuhnya rezim Soeharto pada awal tahun 1998. Masyarakat Adat sendiri sesungguhnya bukanlah sesuatu yang baru di Indonesia. Menurut Peter Burns<sup>150</sup>, seorang peneliti Australia, *adat* merupakan *normative and legal order* yang khas Indonesia yang terbentuk pada periode akhir paruh kedua kekuasaan Belanda di Indonesia (dulu disebut *Indies*). Peter Burns berpendapat bahwa terbentuknya adat di Indonesia tidak lepas dari kebijakan kolonial Belanda. Peran para ahli hukum Belanda yang saat itu berpusat di Universitas Leiden, sangat besar. Istilah “masyarakat adat” pada awalnya adalah terjemahan dari *rechtsgemeenschappen* yang diperkenalkan oleh ahli hukum Belanda, van Vollenhoven dan Ter Harr, pada awal abad ke-20. Berdasarkan konsep itu, “masyarakat adat” adalah sebuah masyarakat yang memiliki seperangkat aturan untuk mengatur kehidupan mereka sendiri tanpa perlu mengikuti aturan atau hukum barat, dalam hal ini adalah pemerintah kolonial Belanda. Terlepas dari kontroversi tentang sejarah pembentukannya, adat dan masyarakat adat saat ini telah memiliki arti dan peran yang baru, yang erat hubungannya dengan proses marginalisasi masyarakat-masyarakat lokal dalam masa pemerintahan Soeharto.

Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 tentang Pemerintahan Desa, pemerintah Orde Baru melakukan *social engineering* terhadap masyarakat yang berjalan beriringan dengan proses eksploitasi besar-

---

<sup>150</sup> Pendapat Burns yang tertuang dalam bukunya yang berjudul *The Leiden Legacy: Concepts of Law in Indonesia*, dikutip dari tulisan Craig Thornburn (2002).

besaran sumber-sumber kekayaan alam di daerah. Berdasarkan UU Tahun 1974, misalnya penggunaan istilah dan struktur organisasi desa, disamakan di seluruh Indonesia yang mengakibatkan perubahan mendasar dalam struktur kelembagaan masyarakat yang sebelumnya banyak didasarkan pada masing-masing hukum adat yang ada. Hak-hak adat dan perangkat aturan yang sebelumnya menjadi kerangka acuan dalam mengatur hubungan yang bersifat fungsional dalam masyarakat lokal, dan hubungan kelompok-kelompok suku yang banyak tersebar di luar Jawa, sejak itu dimuseumkan dan “difosilisasikan”. Hal-hal yang terkait dengan adat menjadi sekadar atribut tradisional yang hanya dipergunakan dalam berbagai ekspresi kesenian lokal yang sewaktu-waktu dipertontonkan dalam berbagai festival atau promosi turisme untuk menarik pelancong dari luar negeri.

Masyarakat Adat yang dalam proses perkembangannya banyak mendapatkan dukungan LSM, pada bulan Maret 1999 di Jakarta mendeklarasikan dibentuknya AMAN (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara) sebagai sebuah wadah bersama lembaga-lembaga masyarakat yang bergerak atas nama adat untuk melakukan aktivitas dan merumuskan tujuan-tujuan bersama. Pertemuan masyarakat adat yang pertama ini dihadiri oleh 208 masyarakat adat yang berasal dari 121 suku bangsa. AMAN, dengan demikian, bisa dianggap sebagai sebuah koalisi lembaga swadaya masyarakat yang mengkhususkan diri dalam memperjuangkan hak-hak adat yang selama Orde Baru dibungkam. Masyarakat adat yang dalam kenyataan merupakan penduduk lokal (*indigenous people*) dan penduduk yang berasal dari suku-suku minoritas (*minority ethnic groups*) umumnya terdapat di pulau-pulau di luar Jawa dan kehidupan ekonominya sangat bergantung pada SDA. Munculnya masyarakat adat sebagai institusi yang dapat menjadi artikulator dari kepentingan penduduk lokal dan kelompok-kelompok minoritas, memperlihatkan dengan jelas berkembangnya politik identitas dan pergeseran hubungan antara pemerintah dan masyarakat di samping pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kepentingan LSM atau ORNOP (Organisasi Non-Pemerintah) yang lebih awal

Buku ini tidak diperjualbelikan.

berkembang sebagai representasi dari masyarakat sipil (*civil society*) di Indonesia, sangatlah dimengerti mengingat keduanya merupakan organisasi yang bersifat kritis terhadap berbagai dampak negatif dari strategi pembangunan pemerintah yang mengabaikan hak-hak masyarakat. WALHI (Wahana Lingkungan Hidup Indonesia) sebuah koalisi LSM yang telah cukup lama bergerak di bidang lingkungan hidup adalah salah satu LSM yang mendorong lahirnya AMAN.

Sejak berdirinya AMAN, berbagai kegiatan yang mengatasmakan adat pada dasarnya mengacu pada tujuh tujuan yang telah dirumuskan oleh AMAN.<sup>151</sup> Ketujuh tujuan yang ingin dicapai oleh AMAN adalah (i) merevitalisasi hak-hak adat sebagai dasar untuk mengatur secara otonom masalah sosial-ekonomi, hukum, sistem budaya, termasuk di dalamnya pengaturan atas pemanfaatan tanah dan kekayaan alam lainnya; (ii) mengutamakan aspirasi masyarakat adat dalam setiap proses politik; (iii) mendesak pemerintah untuk menarik setiap peraturan yang tidak mengakui eksistensi masyarakat adat; (iv) melakukan re-negosiasi terhadap berbagai pengaturan pengelolaan SDA yang menjadi milik masyarakat adat yang selama ini dikuasai oleh pemerintah maupun pihak swasta, antara lain di sektor kehutanan, perkebunan, pertambangan, perikanan dan transmigrasi; (v) menghilangkan keterlibatan militer dalam masyarakat sipil (*civil society*); (vi) mendesak pemerintah untuk menggunakan pendekatan-pendekatan yang bijak dalam menyelesaikan berbagai perselisihan yang melibatkan hak-hak masyarakat dalam mengatur dirinya sendiri; (vii) mendorong pemerintah untuk menghormati dan menandatangani perjanjian internasional yang menyangkut masyarakat adat, misalnya Konvensi ILO 169 dan rancangan PBB tentang penduduk lokal (*indigenous population*). Jika dilihat ketujuh tujuan yang dirumuskan AMAN, dengan sangat jelas terlihat bahwa aspek pengelolaan dan eksploitasi SDA yang selama ini berada di luar kendali masyarakat adat merupakan sesuatu yang bersifat sangat sentral. Dapatlah dimengerti bahwa tujuan-tujuan yang ingin dicapai dalam

---

<sup>151</sup> Ketujuh tujuan AMAN dikutip dari laporan *Asian Development Bank* (2002).

kenyataan barulah sebatas cita-cita, meskipun telah menjadi sebuah *platform* politik yang bisa membawa implikasi yang cukup mendasar dalam konteks transisi menuju masyarakat demokratis di tingkat lokal maupun nasional. AMAN dengan kata lain bisa dianggap sebagai sebuah *pressure group* baru disamping LSM dalam proses reformasi berbagai peraturan di sektor SDA.

Mengutip hasil studi yang dilakukan oleh peneliti-peneliti Center for International Forestry Research (CIFOR)<sup>152</sup> yang khusus melihat dampak desentralisasi dalam reformasi di bidang kehutanan, ada beberapa temuan yang sangat menarik untuk dikemukakan berkaitan dengan peran masyarakat adat dan LSM yang bergerak dalam bidang lingkungan dan SDA umumnya di lokasi yang dijadikan studi kasus oleh CIFOR. Ann Casson (2001, 43), peneliti CIFOR yang meneliti di Kabupaten Kotawaringin Timur, Kalimantan Tengah, mengemukakan bahwa peranan LSM dan masyarakat sangatlah lemah untuk dapat melakukan dialog yang bersifat konstruktif dengan pemerintah daerah, *“despite their optimism about regional autonomy, have a limited capacity and are ill-equipped to open a constructive dialogue with local government”*.

Casson juga menilai bahwa di Kalimantan Tengah pada umumnya peranan LSM dan masyarakat sangat minimal dibandingkan kolega-kolega mereka, LSM di Kalimantan Timur dan Barat. Studi CIFOR secara umum melihat kemungkinan terjadinya eksploitasi SDA yang jauh lebih tidak terkontrol dengan diberikannya otonomi yang besar ke tangan pemerintah daerah di bidang kehutanan dan SDA pada umumnya. Seperti juga penilaian Casson di atas, dibanding

---

<sup>152</sup> CIFOR merupakan sebuah lembaga riset internasional di bidang kehutanan yang bersifat independen, yang kegiatannya didanai oleh berbagai yayasan maupun pemerintah. CIFOR melakukan operasi kegiatannya dari dua kantor yang berlokasi di Indonesia (Bogor) dan Brasilia. Dalam usianya yang relatif singkat, organisasi ini telah menjadi lembaga riset kehutanan yang boleh dikatakan cukup berpengaruh di tingkat internasional saat ini. Studi CIFOR tentang dampak desentralisasi di sektor kehutanan dilakukan di beberapa kabupaten di Kalimantan Selatan dan Timur, di samping di Riau.

provinsi lain di Kalimantan, Kalimantan Tengah menurut penuturan direktur WALHI saat itu, Longgena Ginting,<sup>153</sup> tidak memiliki LSM yang cukup aktif dalam advokasi lingkungan dan SDA. Hal tersebut sesungguhnya sangat menarik jika dilihat dari sudut kekayaan alam yang melimpah dengan kerusakan lingkungan yang sangat tinggi.<sup>154</sup> Sementara itu, jika dilihat dari perkembangan organisasi masyarakat adatnya, Kalimantan Tengah tampaknya juga memiliki perkembangan yang sangat berbeda dari provinsi lain. Salah satu hal yang menarik adalah belum adanya perwakilan AMAN di Kalimantan Tengah. Di tingkat provinsi, sejak lama sebetulnya telah dibentuk sebuah organisasi yang mengatasnamakan masyarakat Dayak, yaitu sebuah organisasi yang dipimpin oleh seorang tokoh kontroversial di Kalimantan Tengah, yaitu Profesor KMA Usop, seorang yang mengidentifikasi dirinya sebagai ahli antropologi, dan selama beberapa tahun menjabat sebagai rektor Universitas Negeri Palangka Raya (1981–1988). Organisasi yang dipimpin oleh Usop bernama LMMDD-KT (Lembaga Musyawarah Masyarakat Dayak dan Daerah Kalimantan Tengah), yang menurut pengakuannya memiliki anak cabang di setiap kabupaten.

Di Kalimantan Tengah, pemerintah daerah membentuk organisasi adat, yaitu Masyarakat Adat Dayak (MAD). Organisasi masyarakat

---

<sup>153</sup> Disampaikan dalam sebuah seminar pembahasan rancangan penelitian di PMB-LIPI, 2002.

<sup>154</sup> Dalam kunjungan ke Kalimantan Tengah, peneliti membawa sebuah daftar nama LSM, umumnya beralamat di Palangka Raya. Meskipun tidak semua LSM yang tertera alamatnya dalam daftar tersebut dikunjungi, dapat dinyatakan bahwa pernyataan direktur WALHI di atas tidak keliru. Sebagian besar LSM yang ada dalam daftar tersebut tampaknya sekadar mencantumkan bahwa advokasi di bidang lingkungan dan SDA sebagai salah satu tujuan kegiatan, bahkan ada yang mencantumkannya sebagai tujuan utama. Dari daftar yang ada misalnya ternyata ada beberapa aktifis LSM yang memiliki dua bahkan tiga LSM dengan nama yang berbeda, dan menurut deskripsi tertulis yang diberikan, mempunyai tujuan yang berbeda. Dalam pengamatan penulis, terdapat sebuah LSM yang tampaknya benar-benar melakukan advokasi dan pendampingan masyarakat yang tanah dan hutannya akan dijadikan lahan perkebunan kelapa sawit.

adat yang dibentuk oleh pemerintah daerah ini memiliki wilayah adat yang tersebar. Biasanya disamakan dengan wilayah kecamatan, di mana pada setiap wilayah pemerintah mengangkat seorang pemimpin adat yang disebut sebagai *damang*. Pengorganisasian masyarakat adat di Kalimantan Tengah tampaknya masih sangat longgar dan sangat bergantung pada hubungan patron-klien yang tampak pada peranan Usop atau LSM di satu sisi dan pemerintah daerah di sisi lain.

Organisasi masyarakat adat yang berkembang di Kalimantan Tengah belum memperlihatkan otonomi sebagai representasi masyarakat adat sebagaimana sejauh ini ditampilkan melalui mereka yang tergabung dalam AMAN. Begitu juga halnya dengan LSM yang ada di Kalimantan Tengah. Mereka tidak memiliki organisasi yang dapat menjadi jaringan yang dapat mempertemukan berbagai kepentingan LSM yang ada agar memiliki daya advokasi yang lebih efektif. Menurut penuturan seorang pemimpin LSM, tiap-tiap LSM di Kalimantan Tengah bisa dikatakan berjalan sendiri-sendiri. Dengan demikian mereka memiliki independensinya sendiri-sendiri. Dalam bahasa aktivis LSM ini, “masing-masing LSM di Kalimantan Tengah memiliki kemasan sendiri-sendiri dalam melakukan aktivitasnya, masing-masing seperti penjual kue tanpa ada komunikasi dan koordinasi satu sama lain”. Dapat dikatakan bahwa LSM di Kalimantan Tengah telah tumbuh bagaikan jamur di musim hujan, namun kecil-kecil dan tampaknya baru merupakan gejala sebagai imbas dari luar dan belum merupakan dorongan yang berasal dari dalam masyarakat Kalimantan Tengah sendiri.<sup>155</sup>

Fragmentasi artikulasi kepentingan masyarakat yang dalam tulisan ini dilihat dari masyarakat adat dan LSM tampak dengan jelas dari rendahnya rasa saling menghargai antara para aktivis dan penilaian yang seringkali negatif antara pemimpin LSM yang satu dengan pemimpin yang lain. Dominasi perpolitikan lokal setelah

---

<sup>155</sup> Ini sangat berbeda dengan perkembangan LSM di Sulawesi Utara yang mencerminkan adanya dorongan yang kuat dari dalam masyarakat Minahasa sendiri untuk mengartikulasikan kepentingan-kepentingannya.

pemilu tahun 1999 yang tercermin dari dua partai, yaitu Golkar dan PDIP menempatkan peran masyarakat adat dan LSM berada di luar arus politik utama yang ada. Berkaitan dengan hal ini, pola perpolitikan di Kalimantan Tengah seperti pola yang ditemukan di Sulawesi Utara. Tokoh-tokoh politik lokal yang saat ini berperan (terutama di PDIP sebagai saingan baru Golkar) sesungguhnya berasal dari sumber yang sama: Golkar. Usop sebagai tokoh yang didukung oleh PDIP dalam persaingan pencalonan Gubernur Kalimantan Tengah setelah pemilu tahun 1999 pada masa Soeharto berkuasa adalah salah satu tokoh Golkar Kalimantan Tengah. Kekalahannya sebagai calon gubernur yang didukung PDIP dari gubernur yang didukung oleh Golkar, memperlihatkan bahwa Golkar ternyata masih memiliki pengaruh politik yang kuat di Kalimantan Tengah.

Dalam analisisnya tentang konflik kekerasan di Sampit dan Palangka Raya awal tahun 2001 yang mengakibatkan ratusan orang meninggal dan terusirnya ribuan orang Madura dari Kalimantan Tengah, Usop menurut Gerry van Klinken (2002)—memegang peranan yang sangat penting. Peranan besar yang dimainkan oleh Usop berkaitan dengan kedudukannya sebagai Ketua LMMDD-KT yang dianggap aktif melakukan mobilisasi penduduk lokal (Dayak) dalam berhadapan dengan penduduk yang berlatar belakang Madura. Usop, yang menurut penuturan salah seorang ketua salah satu LSM di Palangka Raya, dinilai sebagai orang yang menggunakan LMMDD-KT sebagai “mesin politiknya”. Usop juga dianggap memiliki agenda politik sendiri yang sesungguhnya berbeda dengan kebanyakan LSM lainnya di Kalimantan Tengah. Berkaitan dengan hal itu, sangat menarik uraian yang diberikan oleh van Klinken terhadap peran Usop yang dilihatnya sebagai sangat jelas dalam menggunakan LMMDD-KT pada saat memobilisasi gerakan anti-pencalonan Warsito Rasman sebagai calon Gubernur Kalimantan Tengah. Usop, yang menurut van Klinken bekerja sama dengan beberapa sisa tokoh tua Dayak-Ngaju yang bersama Tjilik Riwut memperjuangkan berdirinya Provinsi Kalimantan Tengah, memiliki agenda untuk mengembalikan Kalimantan Tengah ke tangan orang Dayak.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

## Penutup

Tulisan ini merupakan hasil dari sebuah pengamatan awal terhadap peran masyarakat, yang terefleksi dari dua aktor utamanya, yaitu LSM dan masyarakat adat, dalam kontestasi memperebutkan SDA di sebuah provinsi yang secara geografis cukup besar, yaitu Kalimantan Tengah. Karena itu, beberapa kesimpulan yang ditarik di sini harus dilihat sebagai pengidentifikasian beberapa isu yang dianggap relevan untuk penelitian yang lebih mendalam pada tahap selanjutnya.

Masyarakat adat dan LSM sebagaimana terlihat dari observasi awal ini tampaknya masih jauh dari harapan akan adanya semacam agensi yang mampu menjadi representasi masyarakat sipil (*civil society*) di Kalimantan Tengah. Masyarakat adat, sejauh yang bisa diamati, sangat bergantung pada yang menjadi “patron”, baik itu pemerintah daerah, tokoh masyarakat yang berpengaruh (misalnya Usop), atau LSM yang dekat dengan kelompok masyarakat adat tertentu. Organisasi masyarakat adat di Kalimantan Tengah juga belum menjadi bagian dari gerakan masyarakat adat yang bersifat nasional seperti AMAN. Peran LSM yang di provinsi lain boleh dikatakan cukup penting untuk mengisi kekosongan masyarakat sipil dalam proses transisi menuju masyarakat yang lebih demokratis belum menunjukkan signifikansinya. Secara umum bisa dikatakan bahwa peran aktor politik di luar negara (*non-state actors*) di Kalimantan Tengah masih sangat fragmentatif dan rudimenter.

Berkaitan dengan perebutan SDA, masyarakat adat dan LSM di Kalimantan Tengah masih jauh berada di pinggiran arena pertarungan, yang sangat dikuasai oleh pemerintah dan pihak swasta. Meskipun dalam diskursus yang berkembang antara lain tercermin dalam berbagai analisis tentang konflik kekerasan yang terjadi di Kalimantan Tengah, khususnya yang berasal dari Madura, dianggap sebagai penyebab konflik dan sumber masalah dalam eksploitasi SDA, hal itu perlu diteliti lebih mendalam. Keterlibatan pihak swasta (misalnya perusahaan perkebunan kelapa sawit) atau pihak pemerintah daerah,

Buku ini tidak diperjualbelikan.

dalam konflik dan perebutan SDA juga perlu diteliti. Penelitian yang lebih mendalam di sebuah lokasi yang terbatas mungkin di sekitar Danau Seruyan di Kabupaten Kotawaringin Timur yang bisa memperlihatkan interaksi antara masyarakat adat, LSM, pemerintah lokal dan pihak swasta (perkebunan kelapa sawit) perlu dilakukan sebagai sebuah kasus konflik perebutan SDA pada masa yang akan datang.<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Dalam kaitan ini, sebuah penelitian tentang konflik komunal di kawasan *illegal logging* di Kalimantan Tengah telah dilakukan oleh sebuah tim peneliti LIPI di Kotawaringin Timur, Sampit dan Tumbang Sungai pada tahun 2002. Temuan penelitian ini antara lain menyebutkan bahwa praktik *illegal logging* sangat erat kaitannya dengan persoalan tumpang-tindihnya berbagai regulasi di satu sisi dan di sisi lain terkait dengan sempitnya ruang gerak berusaha dan minimnya hak-hak masyarakat yang bermukim di sekitar hutan terhadap tanah dan bermacam-macam hasil hutan. Laporan penelitian ini selengkapnya bisa dibaca di John Haba dkk. (2003). Dalam skala yang lebih besar CIFOR (*Centre for International Forestry Research*) bekerja sama dengan FORD Foundation juga telah memulai penelitian tentang konflik di sektor kehutanan. Salah satu hasil penelitiannya, lihat Wulan dkk. (2004). Untuk mengetahui kegiatan CIFOR, lihat [www.cifor.cgiar.org](http://www.cifor.cgiar.org).



## Bab 8

# Kelas Menengah dan Kontrol Sosial di Sulawesi Utara

Memahami peran kelas menengah dalam proses demokratisasi di daerah menjadi sangat relevan karena sejak awal tahun 2001 telah diimplementasikan dua undang-undang tentang desentralisasi, yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU. Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Dengan telah diimplementasikannya kedua undang-undang tentang desentralisasi ini, secara teoretis berarti telah terjadi *devolution of power* dari pusat ke daerah. Kekuasaan dan kewenangan untuk mengatur daerah, dengan demikian, tidak lagi tersentralisasi di pusat, tetapi sebagian besar telah berada di daerah. Dengan kata lain, daerah telah memiliki otonomi untuk mengatur hal-hal yang terkait dengan pelaksanaan “tata-kepemerintahan” (*governance*) tanpa terlalu banyak lagi diatur dari pusat. Dalam konteks semakin besarnya otonomi pemerintah daerah inilah peran kelas menengah sebagai kelompok masyarakat yang dianggap paling memiliki kesadaran politik menjadi relevan untuk diteliti, yakni sejauh mana dan bagaimana mereka telah melakukan peran kontrol sosialnya.

Ada dua asumsi yang mendasari penelitian ini. *Pertama*, dengan kemampuan intelektualnya, kelas menengah daerah atau kaum intelektual daerah, diperkirakan akan mampu untuk bersikap kritis dan melakukan kontrol sosial terhadap jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah agar baik dan bersih. *Kedua*, sikap kritis kelas

menengah daerah atau kaum intelektual daerah diperkirakan hanya bisa berkembang selama mereka independen dari negara sehingga mereka bisa pula konsisten dalam membentuk dan mengembangkan institusi-institusi sosial yang berfungsi aktif dalam melakukan kontrol sosial terhadap negara. Berdasarkan kedua asumsi di atas, dilakukanlah identifikasi siapa saja yang bisa digolongkan ke dalam kelas menengah di daerah. Kelas menengah di daerah adalah mereka yang diduga memiliki kemampuan intelektual yang relatif lebih tinggi dari kebanyakan warga masyarakat umumnya. Mereka diharapkan berperan sebagai kontrol terhadap jalannya pemerintahan di daerahnya. Dalam menjalankan kontrol sosialnya, kelompok kelas menengah di daerah sekaligus menjalankan peran dalam pembentukan institusi-institusi sosial dan ruang-ruang publik yang menjadi bagian penting dari proses pelebagaan demokrasi di daerah.

Karena luasnya pengertian kelas menengah dan beragamnya kelompok masyarakat yang termasuk di dalamnya, dilakukanlah pemilihan secara *purposive* subbagian dari kelas menengah yang diduga memiliki peran penting dalam kontrol sosial terselenggaranya pemerintah daerah yang baik dan bersih di Sulawesi Utara. Dengan pertimbangan bahwa kelompok terdidik merupakan bagian dari sejarah sosial yang penting dan diduga telah memerankan kontrol sosialnya di Sulawesi Utara, penelitian ini memusatkan perhatian pada kelompok yang dianggap paling strategis, yaitu para akademisi di perguruan tinggi (*educated-conscious middle-class*).<sup>157</sup> Wawancara mendalam dilakukan terhadap sejumlah tenaga akademis di beberapa

---

<sup>157</sup> Menurut Farid (2003), perhatian ilmuwan sosial Indonesia terhadap kelas-menengah sesungguhnya bisa mengembalikan perhatian pada studi tentang kelas (*class analysis*) yang sejak 1965–1966 digeser oleh studi-studi modernisasi yang menabukan kelas sebagai dasar analisis. Studi tentang kelas menengah yang dikembangkan sejak awal tahun 1980-an, menurut Farid (1999, 173–174), harus dipahami dalam konteks modernisasi yang menghasilkan kelompok masyarakat yang berpendidikan tinggi, profesional, dan mempunyai sikap kritis terhadap negara dan strategi pembangunan yang dijalkannya. Termasuk dalam kelompok kritis ini adalah para aktivis LSM, aktivis pers, media massa lainnya, dan seni.

perguruan tinggi di Manado dan Tomohon adalah dua kota yang memiliki konsentrasi paling besar kelompok terpelajar di Sulawesi Utara. Membicarakan kelompok terpelajar, khususnya mereka yang bekerja sebagai tenaga akademis di perguruan tinggi di Sulawesi Utara, sulit untuk menghindari bias etnisitas yang terjadi karena mereka sebagian terbesar berasal dari orang Minahasa atau orang Kawanua yang berpusat di Tomohon merupakan sebuah kota yang terletak kira-kira 60 km arah selatan menuju daerah yang berbukit-bukit dari Manado. Sejarah sosial dari Sulawesi Utara sangat didominasi oleh peran orang Minahasa. Dominasi orang Minahasa, yang pada umumnya beragama Kristen Protestan, di Sulawesi Utara merupakan sebuah kenyataan sosial yang sudah diterima secara umum. Membicarakan peran kelas menengah terutama mereka yang bekerja di perguruan tinggi berarti membicarakan peran orang Minahasa dalam proses demokratisasi dan penyelenggaraan pemerintah yang baik dan bersih di Sulawesi Utara.

Untuk mencapai sasaran yang diinginkan, tulisan ini akan dibagi menjadi empat bagian. *Bagian pertama* akan mengungkap secara garis besar sejarah sosial di Sulawesi Utara. Sejarah sosial ini merupakan sesuatu yang sangat penting untuk memahami pertumbuhan kelas menengah, kelompok-kelompok strategis dan masyarakat sipil (*civil society*) di Sulawesi Utara. Melalui pendidikanlah penduduk di Sulawesi Utara mengalami mobilitas sosial maupun politik yang pada gilirannya menempatkan golongan terdidik sebagai basis dari masyarakat sipil (*civil society*) dan agen perubahan (*agent of social changes*). *Bagian kedua* mengulas dinamika politik lokal yang ada di Sulawesi Utara yang merupakan konteks sosial dari berbagai perubahan yang terjadi terutama sejak diberlakukannya undang-undang tentang desentralisasi dan otonomi daerah. *Bagian ketiga* secara khusus membeberkan peran sosial dari kelas menengah khususnya mereka yang berada di perguruan tinggi. *Bagian keempat* merupakan simpulan.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

## Sekilas Sejarah Sosial Sulawesi Utara

Pulau Sulawesi, ketika berada dalam kekuasaan Belanda, dibagi menjadi dua wilayah administrasi setingkat karesidenan, yaitu Sulawesi Selatan dan Tenggara, dan Sulawesi Utara dan Tengah. Pada masa pendudukan Jepang, Sulawesi disatukan kembali dengan Ibu Kota Makassar. Status ini diteruskan setelah Indonesia merdeka. Baru pada tahun 1964, Sulawesi Utara berdiri sendiri sebagai sebuah provinsi dengan Manado sebagai ibu kota. Saat itu Provinsi Sulawesi Utara memiliki empat kabupaten (Gorontalo, Bolaang Mongondow, Sangir-Talud, dan Minahasa) dan dua kotamadya (Manado dan Gorontalo). Baru pada tahun 1990, Bitung menyusul diubah statusnya meningkat menjadi kotamadya. Berdasarkan agama yang dianut oleh penduduk, terjadi pemisahan secara geografis. Agama Kristen umumnya dipeluk oleh orang Minahasa dengan pusatnya di Manado dan Tomohon, sedangkan agama Islam banyak dianut oleh orang Gorontalo dan Bolaang Mongondow dengan pusatnya di Gorontalo. Berhimpitnya geografi dengan etnisitas dan agama di Sulawesi Utara tidak pernah menjadikan adanya ketegangan dan konflik antara dua kelompok yang berbeda agama dan etnisitas ini.

Meskipun dilihat dari segi etnisitas Sulawesi Utara didominasi oleh dua suku besar, yaitu Minahasa dan Gorontalo, menurut Ulaen (2003, 9) terdapat beberapa suku kecil yang cukup beragam, antara lain Bolaang, Mongondow, Totemboan, Tombulu, Tonse, Tolour, Pasan-Ponosakan, Tonsawang, Bantik, Sangihe, Talud, dan Bajau.<sup>158</sup> Semula, setiap komunitas etnis tersebut menetap di wilayah yang dianggap sebagai “daerahnya”. Penguasaan wilayah ini dilegitimasi dengan narasi-narasi historis berupa legenda dan silsilah. Akibat interaksi dengan para pendatang dan berbagai pengaruh yang datang

<sup>158</sup> Pengelompokan penduduk berdasarkan suku-bangsa ini bisa berbeda antara satu sumber dan sumber lainnya karena sering kaburnya batas-batas etnis (*ethnic boundaries*) sehingga memudahkan kemungkinan terjadinya ‘*overlapping*’ antara etnis yang satu dengan yang lain. Pada tahun 2000 Biro Pusat Statistik melakukan sensus penduduk dan untuk pertama kalinya menanyakan tentang latar belakang etnis penduduk.

dari luar, kelompok-kelompok etnis ini mengalami sejarah sosial yang berbeda satu dan lainnya. Menurut Ulaen (2003, 9), ketika agama dan peradaban Islam menyebar ke seluruh Nusantara, komunitas Gorontalo, Bolaang-Mongondow, sebagian Ponosakan-Ratahan, dan sebagian penduduk Sangihe menerima ajaran dan peradaban Islam yang dilakukan oleh Sultan Ternate. Sebagian lainnya masih tetap bertahan dengan tradisi yang oleh para teolog disebut “agama suku”. Baru kemudian datang bangsa Portugis dan Spanyol yang menyebarkan ajaran Katolik dan peradaban Kristen-Eropa. Komunitas etnis Sangihe dan Talaud serta Minahasa kemudian menjadi penganut agama Kristen dan peradaban baru ini. Setelah VOC menguasai perdagangan rempah-rempah dan mampu menundukkan para pemimpin lokal melalui kontrak-perjanjian, ajaran Katolik dilarang keras dan digantikan oleh ajaran Protestan. Inilah barangkali yang menyebabkan agama Kristen-Protestan menjadi agama yang dianut oleh kebanyakan penduduk di Sulawesi Utara.

Pengalaman bersentuhan dengan ajaran Islam maupun Kristen yang datang dari luar tidak hanya berpengaruh terhadap kehidupan beragama di sana, tetapi juga terhadap pola-pola kepemimpinan dan bentuk-bentuk organisasi masyarakat. Menurut Ulaen (2003, 10), munculnya bentuk kerajaan di Bolaang Mongondow dan Gorontalo yang terkena pengaruh peradaban Islam berbeda dengan apa yang ditemukan di Siau dan Sangihe yang dipengaruhi oleh peradaban Kristen. Pengalaman kesejarahan ini, menurut Ulaen (2003, 10), secara tidak disadari telah membentuk persepsi dan prototipe-semu tentang ciri-ciri yang melekat ke sejumlah komunitas etnis di Sulawesi Utara. Stereotipe etnik semacam ini tampaknya sulit dihindari sehingga ketika orang berbicara tentang etnik Gorontalo mereka dianggap sebagai “bersendikan syara dan syara bersendikan kitabullah”. Begitu juga ketika kita membicarakan penduduk Minahasa akan cenderung mengatakan bahwa mereka adalah komunitas kristiani yang terbuka terhadap perubahan. Sementara komunitas Sangihe dan Talaud digambarkan sebagai komunitas-komunitas kristiani yang

Buku ini tidak diperjualbelikan.

dianggap telah memadukan peradaban Kristen dengan tradisi nenek moyangnya.<sup>159</sup>

Orang Minahasa sesungguhnya memiliki karakter yang paradoksal. Wil-Lundstrom-Burghoorn (1981) yang menulis disertasi tentang Minahasa menyimpulkan tentang paradoks ini sebagai berikut: *“Minahasans have always been eager to accept elements from foreign traditions, which they have internalized rapidly with the necessary adjustments. At the same time, the more implicit aspects of their tradition are remarkably resistant to change”*. Namun, sukar untuk dibantah sifat yang terbuka akibat besarnya pengaruh Belanda terhadap orang Minahasa saat itu yang banyak direkrut menjadi tenaga birokrasi dan tentara, sebagaimana ditulis oleh Sondakh dan Jones (2003, 275) *“the special relationship that developed between the Minahasans and the Dutch was reflected in the much earlier spread of education to a substantial proportion of their population that occurred anywhere else except Maluku, and in the special role accorded them in the Dutch administration and Army”*. Selanjutnya, mereka mengatakan bahwa *“the Minahasans are more westernised than most other Indonesians”*. *“The Christian church plays major roles in the social and economic life of Minahasa and Sangir Talaud. Indeed, the Evangelical Church of Minahasa and Sangir Talaud (GMIM, Gereja Masehi Injili Minahasa) is so important in the provision of education, health and welfare services that its administrative structure almost parallels that of the provincial government”*. Oleh karena itu, bisa dimengerti semakin dominannya peran GMIM dalam kehidupan sosial maupun politik di Sulawesi Utara ketika Kabupaten Gorontalo yang mayoritas penduduknya beragama Islam melepaskan diri dari provinsi Sulawesi Utara pada tahun 2001.

Tingkat pendidikan yang tinggi dibanding daerah-daerah lain di Indonesia adalah salah satu faktor yang ikut berperan dalam meningkatkan kesadaran politik dari penduduk Sulawesi Utara, khususnya orang Minahasa. Tingginya tingkat pendidikan dan kesadaran akan pentingnya politik merupakan kondisi sosial yang mendukung sikap

<sup>159</sup> Lihat Ulaen (2003).

kritis dari tokoh-tokoh Minahasa terhadap kebijakan yang dirasakan tidak adil dari pemerintah pusat. Selain ditandai oleh berkembangnya lembaga-lembaga pendidikan, mulai dari tingkat dasar sampai perguruan tinggi, tingkat kesejahteraan masyarakat Sulawesi Utara juga tercermin dari berkembangnya lembaga-lembaga kesehatan terutama rumah sakit. Selain dibangun oleh pemerintah daerah, lembaga pendidikan dan kesehatan juga menjadi perhatian dari sisi pelayanan sosial dari gereja, baik Katolik maupun Kristen-Protestan.<sup>160</sup> Hal itulah barangkali yang membuat indeks pembangunan manusia di Sulawesi Utara selalu menempati urutan tertinggi terutama jika dibanding provinsi-provinsi lain di Indonesia. Hasil laporan pengukuran IPM (Indeks Pembangunan Manusia) yang menggunakan tiga indikator utama (pendidikan, kesehatan, dan ekonomi) memperlihatkan peningkatan tertinggi antara tahun 1999–2002 adalah DKI dan Sulawesi Utara. Angka IPM Sulawesi Utara tampaknya semakin meningkat tajam setelah Gorontalo menjadi provinsi sendiri lepas dari Sulawesi Utara.<sup>161</sup>

Sebagaimana telah diuraikan di muka, Sulawesi Utara (sebelum Gorontalo melepaskan diri) memiliki dua kelompok besar penduduk yang memiliki latar belakang etnis dan agama yang berbeda, yaitu orang Minahasa yang beragama Kristen dan orang Gorontalo yang beragama Islam. Dari sejarah sosial-politiknya daerah Sulawesi Utara selalu berada dalam hegemoni orang Minahasa, sedangkan orang Gorontalo, orang Bolmong (Bolaang Mongondow), Sangir maupun Talaud adalah kelompok yang secara politik maupun ekonomi berada dalam posisi pinggiran atau marginal. Hampir selalu bisa dipastikan bahwa posisi-posisi penting dalam kantor gubernur selalu diduduki oleh orang Minahasa, begitu juga dalam lembaga-lembaga masyarakat

---

<sup>160</sup> Masyarakat Minahasa juga dikenal sebagai sebuah masyarakat yang warganya sangat egaliter, uraian pendek yang menyangkut tentang hal ini lihat Tirtosudarmo dan Roosmalawati (1985)

<sup>161</sup> Lihat laporan Pembangunan Manusia Indonesia yang diterbitkan oleh BPS, Bappenas dan UNDP (2004), hlm. 81.

yang penting dan strategis seperti perguruan tinggi. Kalau toh orang Gorontalo atau kelompok non-Minahasa lainnya berhasil menduduki jabatan yang cukup tinggi, paling-paling berada pada posisi orang kedua. Disparitas sosial-politik yang hidup antara orang Minahasa dan orang non-Minahasa antara lain dicoba untuk ditutupi dengan dikembangkannya konsep kesamaan dan kesetaraan seperti terungkap dalam slogan *“bohusami torang semua bersaudara”* yang mencerminkan tidak adanya perbedaan antara kelompok-kelompok karena semua orang bersaudara di Sulawesi Utara. Namun, kenyataan sosial yang ada memang memperlihatkan bahwa hegemoni Sulawesi Utara ada di tangan orang Minahasa sebagaimana secara kelembagaan tercermin dalam posisi-posisi politik yang dikuasainya.

Dengan berjalannya waktu ternyata jumlah orang Islam di Sulawesi Utara bertambah dengan cepat. Angka-angka statistik dengan jelas memperlihatkan bahwa komposisi etno-demografis di Sulawesi Utara bergerak menuju keseimbangan jumlah penduduk antara yang beragama Islam dan Kristen dengan kecenderungan Islam akan melampaui Kristen. Hasil Sensus Penduduk tahun 2000 ternyata membuktikan kebenaran kecenderungan itu, dan memperlihatkan bahwa jumlah Muslim pada tahun 2000 telah mencapai 50%, sementara penganut Kristen dan Katolik 49%, satu persen sisanya adalah pemeluk agama lainnya seperti Hindu dan Budha. Jika dilihat penyebarannya secara geografis, penduduk Muslim merupakan mayoritas di Kota Gorontalo, sedangkan penganut Kristen mendominasi Kota Manado dan Bitung. Meskipun tidak ada penelitian yang bisa dirujuk yang membuktikan bahwa komposisi etno-demografis yang terjadi pada tahun 2000 merupakan salah satu faktor penting yang menentukan keputusan untuk memekarkan Kabupaten Gorontalo menjadi provinsi sendiri terlepas dari Sulawesi Utara, namun sulit dibantah juga bahwa persoalan representasi politik akan menjadi ma-

salah ketika hegemoni orang Minahasa tidak didukung oleh dominasi dalam demografi.<sup>162</sup>

Dengan lepasnya Gorontalo, komposisi etno-demografis Sulawesi Utara berubah dengan cukup drastis ketika penduduk Kristen-Katolik kembali menjadi mayoritas (69%), sementara penduduk Muslim menyusut menjadi 29% dan sisanya 2% adalah penduduk yang menganut agama lainnya. Dilihat dari komposisi etnisnya, orang Minahasa di Sulawesi Utara menjadi 42%, sementara orang Gorontalo tinggal 7,4%, orang Sangir menjadi 20%, dan orang Bolaang Mongondow menjadi 11%.<sup>163</sup> Implikasi sosial-politik apa yang bisa dikatakan dari perubahan komposisi etno-demografis di Sulawesi Utara pascalepasnya Gorontalo? Jacobsen (2002) yang menganalisis masalah ini menyimpulkan bahwa kecenderungan menguatnya identitas etnis orang Minahasa menjadi semakin kuat dan hal ini mendorong munculnya keinginan pada elite Minahasa untuk membentuk apa yang mereka sebut sebagai Provinsi Minahasa yang memiliki identitas Minahasa.<sup>164</sup> Berkaitan dengan tujuan penelitian kelas menengah dan kontrol sosial untuk menciptakan pemerintah daerah yang baik dan bersih, dominasi politik orang Minahasa di Sulawesi yang berlebihan ini diduga akan mengakibatkan tumpulnya kontrol sosial dan tidak

---

<sup>162</sup> Michael Jacobsen (2002) mencoba menguraikan hubungan komposisi etno-religi ini dengan menguatnya politik identitas akibat desentralisasi di kalangan orang Minahasa. Pembahasan yang lebih umum tentang kaitan komposisi etno-demografis dengan isu pemekaran wilayah dan Pilkada bisa dibaca di Bab 6.

<sup>163</sup> Statistik penduduk menurut agama dan etnisitas ini diambil dari tulisan Jacobsen (2002) hlm. 13–14.

<sup>164</sup> Pengamatan Jacobsen tentang menguatnya identitas etnis Minahasa setelah lepasnya Gorontalo sejalan dengan pengamatan Alex Ulaen dikemukakan dalam sebuah diskusi dengan penulis - yang melihat semakin menonjolnya peran sub-etnik Minahasa seperti orang Tonsea, Toulour, Toumbulu, Tountemboan, dst. yang justru lebih kuat perannya dari etnik Bolmong (Bolaang Mongondow), Sangihe, dan Talaud. Menurut Alex Ulaen, orang “Jawa Tondano” juga memainkan peran yang cukup penting melalui Golkar, organisasi Islam, dan Birokrasi.

berkembangnya *checks and balances* yang sehat dalam kehidupan politik di Sulawesi Utara.

## Desentralisasi dan Dinamika Politik Lokal

Dalam sebuah laporan penelitian tentang pelaksanaan desentralisasi oleh Tim LIPI, yang terbit tahun 2003, disimpulkan bahwa berbagai masalah yang ada sejak diimplementasikannya otonomi daerah salah satunya bersumber pada “persepsi dan pemahaman daerah mengenai otonomi daerah di satu pihak, dan *setengah hatinya* pemerintah pusat dalam mendukung kebijakan desentralisasi di lain pihak”. Selanjutnya dikatakan “Masalah tersebut di atas cukup mengkhawatirkan karena dapat menjauhkan otonomi daerah dari salah satu tujuan idealnya sebagai alat/instrumen untuk menyejahterakan masyarakat daerah dan memperkuat integrasi bangsa”. Sebagai sebuah kebijakan politik yang baru desentralisasi dan otonomi daerah jelas memiliki banyak kelemahan sebagaimana dikemukakan oleh tim peneliti di atas. Namun, Tim LIPI juga melihat adanya perkembangan yang positif, sebagaimana mereka katakan: “...di tengah carut-marutnya pelaksanaan otonomi daerah itu, mulai terlihat adanya *best practices* dan kreativitas-kreativitas lokal yang cukup menggembirakan bagi upaya terbentuknya *good local governance*”.<sup>165</sup>

Persoalan yang menyangkut desentralisasi dan otonomi daerah bukanlah sesuatu yang baru di Indonesia. Bagi rakyat Sulawesi, persoalan ini telah muncul ketika terjadi pemberontakan Permesta pada tahun 1956-1958. Bersama-sama PRRI, gerakan Permesta menuntut adanya otonomi yang lebih besar bagi daerah (Sumatra Barat dan Sulawesi) dari pemerintah pusat.<sup>166</sup> Diimplementasikannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah setelah Soeharto lengser,

<sup>165</sup> Lihat Ratnawati dkk, 2003, hal. 7. Penelitian LIPI ini dilakukan di 5 kabupaten di 5 provinsi (Bangka di Bangka Belitung, Nunukan di Kalimantan Timur, Malang di Jawa Timur, Padang Pariaman di Sumatra Barat, Belu di NTT)

<sup>166</sup> Tentang Permesta, lihat studi Barbara Harvey (1977)

oleh kebanyakan politisi, akademisi, dan intelektual di Sulawesi Utara dianggap sebagai semacam konsesi yang diberikan oleh pemerintah pusat terhadap tuntutan yang pernah dibuat oleh Permesta pada akhir tahun 1950-an. Inilah kesempatan yang sesungguhnya sangat ditunggu-tunggu oleh para elite politik di Sulawesi untuk merealisasikan dorongan untuk mengembangkan perekonomian daerah antara lain dengan rencana untuk pengembangan ekonomi regional yang menggabungkan Brunei, Sabah-Malaysia Timur, dan Filipina Selatan, yang disebut proyek *BIMP-EAGA Growth Triangle* (Jacobsen, 2002, 7). Selain itu, telah lama direncanakan adanya “kawasan pembangunan terintegrasi” atau disingkat KAPET “Manado-Bitung”. Salah satu realisasi yang dianggap penting adalah telah selesainya renovasi bandara Sam Ratulangi yang peresmianya dilakukan oleh Presiden Abdurrahman Wahid. Melalui bandara internasional ini, hubungan transportasi udara diharapkan akan tercipta secara langsung ke Singapura, Davao City, Taipei, Hong Kong, dan Tokyo.

Menurut hasil penelitian Ulaen dkk. (2003, 20–21) dari Universitas Sam Ratulangi (Unsrat), Manado, persoalan pemekaran wilayah di Sulawesi Utara tidak dapat dilepaskan dari “politik proyek”. Maksudnya, alasan yang melatarbelakangi tuntutan pemekaran adalah untuk “menghadirkan proyek”. Pemekaran wilayah, dari sisi yang lain, juga bisa dilihat sebagai “proyek politik”. Maksudnya, mengangkat isu pemekaran adalah pekerjaan para politisi pimpinan partai politik maupun anggota legislatif. Popularitas seseorang akan melejit tatkala mengangkat isu pemekaran dan isu ini akan menyedot banyak dana masyarakat yang diperoleh dengan mengusung kata “partisipasi masyarakat” yang sulit dikontrol dan dipertanggungjawabkan. Terlepas dari pergunjangan politik yang beredar di masyarakat seperti terungkap dengan peristilahan “proyek politik” dan “politik proyek” di atas, tampaknya ada yang perlu disimak secara teliti bagaimana desentralisasi dan otonomi daerah sesungguhnya telah dipersepsi oleh kalangan akademisi di Sulawesi Utara.

Seorang narasumber, dosen senior di Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial di Unsrat, mantan anggota DPRD (1992-1997) dari Fraksi Golkar, berpendapat bahwa persoalan yang dihadapi Sulawesi Utara terutama berkaitan dengan *mental attitude* yang belum berubah dari para elite politik meskipun telah terjadi perubahan dalam sistem politik di pusat dan di daerah. Masalah kedua yang dihadapi daerah adalah masih terdapatnya perbedaan penafsiran terhadap peraturan dan undang-undang yang ada sehingga muncullah tarik-menarik kewenangan antara gubernur dan bupati. Meskipun UU Nomor 22 Tahun 1999 telah direvisi oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menunjukkan garis hierarkis yang lebih tegas antara gubernur dan bupati, penarikan kembali kewenangan yang telah diberikan sebelumnya kepada para bupati tidaklah mudah. Semangat UU Nomor 22 Tahun 1999 telah ditafsirkan oleh sebagian bupati sebagai pemberian otonomi yang seluas-luasnya yang hampir sama dengan otonomi yang melatarbelakangi pemberontakan Permesta pada tahun 1956-1958 di Sulawesi Utara. Pengendalian semangat otonomi yang telah berkembang pada Pemerintah Daerah Tingkat II inilah yang saat ini dianggap sebagai persoalan penting di Sulawesi Utara saat ini.

Munculnya kabupaten-kabupaten baru yang seharusnya berarti mendekatkan dan meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat oleh seorang narasumber yang menjadi pembantu rektor di Unsrat, dinilai masih jauh dari kenyataan. Meskipun berbagai konsep yang bersumber dari ide *good governance* telah dibuat, misalnya perlunya pemerintah daerah memiliki visi dan misi yang jelas dan terukur, diterapkannya LAKIP dan sebagainya, belum terlihat efektifitasnya di lapangan. Dalam praktiknya, pola-pola lama masih berjalan dan ada persepsi di kalangan pejabat daerah bahwa yang penting prosedur administratif dijalankan dulu meskipun substansinya lebih sering diabaikan. Pemekaran wilayah, menurut pendapatnya, justru melahirkan “raja-raja kecil” di daerah dan menyuburkan etnosentrisme karena menjadi ajang untuk merekrut pejabat-pejabat dengan alasan-alasan kesukuan dan golongan dan bukan dengan pertimbangan yang

Buku ini tidak diperjualbelikan.

rasional berdasarkan kompetensi yang bersangkutan. Kepentingan-kepentingan elite politik, baik di Jakarta maupun di daerah, menurut pendapatnya sangat berperan dalam pemekaran-pemekaran wilayah yang terjadi di Sulawesi Utara. Contohnya adalah pemekaran Kabupaten Gorontalo menjadi Provinsi Gorontalo pada tahun 2001.

Para akademisi di Unsrat yang ditemui dalam penelitian ini umumnya berpendapat bahwa pihak perguruan tinggi, baik secara institusional maupun secara individual, telah lama berperan dalam memberikan masukan-masukan bagi para pengambil keputusan di berbagai tingkatan pemerintah daerah, mulai dari gubernur, bupati sampai camat. Namun, mereka mengakui bahwa pendapat dan masukan dari universitas atau perguruan tinggi umumnya “hanya didengarkan” saja. Sejak terjadi reformasi, para akademisi ini memang melihat adanya perubahan yang besar yang berlangsung di daerah. Harus diakui pula bahwa reformasi membawa peningkatan pada keberanian untuk mengeluarkan pendapat bagi masyarakat. Pada sisi lain, reformasi juga melahirkan berbagai bentuk tindakan yang menimbulkan rasa tidak aman dalam masyarakat. Selain itu, ada kecenderungan baru yang agak mencolok, yaitu orang berlomba-lomba untuk menduduki jabatan-jabatan publik, bahkan pada lembaga-lembaga keagamaan. Salah seorang dosen di Fakultas Pertanian yang mengaku banyak bergerak di bidang keagamaan mengatakan bahwa lembaga-lembaga gereja juga sudah terjangkit kecenderungan ini. Posisi dan jabatan di lembaga-lembaga keagamaan telah dilihat sebagai sebuah kesempatan dan alat untuk meraih tujuan-tujuan lain yang tidak jarang bersifat ekonomis. Pemekaran wilayah yang sedang banyak terjadi dilihatnya sebagai pencerminan dari kecenderungan untuk menciptakan jabatan-jabatan baru disamping keinginan untuk mengambil keuntungan dari DAU (Dana Alokasi Umum) yang akan diperoleh jika pemekaran wilayah berhasil dilakukan. Dosen ini sampai pada kesimpulan bahwa yang terjadi bukan lagi reformasi, tetapi deformasi.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Beberapa akademisi di Tomohon yang sekaligus adalah aktivis LSM dan GMIM, beberapa di antaranya pernah bekerja sebagai staf ahli dan konsultan di pemerintah daerah, berpendapat bahwa yang diperlukan pada saat ini adalah adanya aturan main yang jelas yang memungkinkan terciptanya kontrol sosial dari masyarakat terhadap berbagai kebijakan yang akan dibuat atau yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Salah seorang akademisi yang juga aktivis sebuah LSM yang berkantor di Tomohon mengatakan bahwa pihaknya telah terlibat dalam penyusunan “Perda Partisipasi Publik”, yang bertujuan mengatur cara partisipasi masyarakat bisa disalurkan untuk ikut berperan dalam pembuatan kebijakan-kebijakan yang akan dibuat oleh pemerintah kota dan kabupaten. Dengan diberikannya kewenangan yang lebih besar pada pemerintah kota dan kabupaten, hal itu berarti diperlukan adanya peraturan-peraturan daerah (perda) baru yang terutama berkaitan dengan berbagai usaha untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD). Dalam konteks semacam inilah para akademisi sering diminta untuk membantu pemerintah daerah maupun parlemen daerah (DPRD) untuk memikirkan bagaimana membuat aturan dan sistem administrasi baru yang bisa mendukung tercapainya tujuan meningkatkan pendapatan daerah.

Para akademisi yang ditemui dalam penelitian ini mayoritas berasal dari Minahasa dan merupakan jemaat dari gereja-gereja yang bernaung di bawah GMIM. Yang menarik, sebagian besar dari para akademisi ini pernah terlibat dalam berbagai kegiatan yang bersifat membantu jalannya program pemerintah daerah, baik sebagai tenaga universitas yang diperbantukan sementara maupun sekadar terlibat sebagai tenaga ahli atau konsultan dalam proyek pembangunan pemerintah. Kedekatan antara perguruan tinggi, khususnya Universitas Sam Ratulangi dan Pemerintah Daerah Sulawesi Utara tampaknya merupakan sebuah tradisi yang telah berlangsung lama. Sebagai contoh, jabatan Ketua Bappeda Tingkat I selalu diduduki oleh akademisi dari Unsrat. Profesor Woworuntu, setelah selesai sebagai rektor, diangkat menjadi Ketua Bappeda. Profesor Lucky Sondakh,

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Ketua Lembaga Penelitian Unsrat, diangkat menjadi Ketua Bappeda menggantikan Profesor Woworuntu yang pensiun, dan sekarang terpilih sebagai Rektor Unsrat. Universitas Sam Ratulangi merupakan sebuah *reservoir* bagi tenaga sarjana dalam berbagai bidang keahlian yang dibutuhkan oleh pemerintah daerah, baik di kantor gubernur maupun di kabupaten-kabupaten.

Selain sebagai *reservoir* bagi tenaga yang akan bekerja di pemerintahan, perguruan tinggi juga merupakan *reservoir* bagi kader-kader partai politik dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Pada masa Orde Baru, bukan rahasia lagi bahwa kader-kader Golkar banyak berasal dari perguruan tinggi. Setelah memasuki periode pasca-Soeharto, para akademisi memiliki peluang yang lebih banyak untuk terlibat dalam kegiatan politik. Selain Golkar, PDIP merupakan partai politik yang banyak menarik para akademisi untuk menjadi kadernya. Ketika dilakukan penelitian ini, pada bulan Mei 2005, tidaklah aneh kalau tidak sedikit para akademisi yang diajukan sebagai calon kepala daerah oleh partai-partai politik yang akan bertarung dalam Pilkada, terutama untuk pemerintahan kabupaten dan kota. Semangat desentralisasi yang melahirkan pembentukan kabupaten-kabupaten baru selain merupakan ajang bagi elite politik yang sebagian berasal dari perguruan tinggi untuk berebut kekuasaan sebagai kepala daerah, juga berarti penciptaan lapangan kerja baru di lingkungan birokrasi, yang pada gilirannya akan menarik para sarjana yang diproduksi oleh perguruan tinggi setempat.

Seperti telah dikemukakan oleh Sondakh dan Jones (2003), masyarakat Sulawesi Utara khususnya Minahasa—memiliki sebuah lembaga swadaya masyarakat yang telah berakar sejak zaman kolonial hingga di era desentralisasi dan otonomi daerah sekarang ini, yaitu GMIM. GMIM adalah induk dan sumber dari seluruh gereja Kristen Protestan yang dibangun oleh Orang Minahasa, tidak hanya di Sulawesi Utara, tetapi juga di seluruh Indonesia, bahkan di luar negeri

tempat terdapat komunitas Minahasa.<sup>167</sup> GMIM memiliki berbagai kegiatan sosial yang sangat luas, terutama di bidang pendidikan dan kesehatan. Orang Minahasa sebagian besar merupakan anggota jemaat dari gereja yang berinduk pada GMIM. Oleh karena itu, tokoh-tokoh masyarakat maupun elite politik hampir bisa dipastikan adalah anggota jemaat GMIM. Selain mereka yang aktif di partai politik, para aktivis LSM di Sulawesi Utara sebagian juga orang-orang yang terlibat dalam kegiatan GMIM. GMIM dengan demikian memiliki posisi sosial yang sangat sentral dalam kehidupan politik di Sulawesi Utara.

Membicarakan lembaga swadaya masyarakat dan masyarakat sipil (*civil society*) yang tokoh-tokohnya seolah-olah bergerak di antara perguruan tinggi dan lembaga gereja, tidak mungkin tanpa menyinggung salah satu pilar pentingnya yang lain, yaitu pers. Lembaga pers, berupa koran, memiliki tradisi yang tua di Sulawesi Utara. Koran 'Tjahaja Siang' adalah sebuah koran yang termasuk pionir dalam dunia persuratkabaran di Indonesia. Tingginya angka melek huruf yang merupakan konsekuensi logis dari relatif meratanya pendidikan dan didukung oleh kesadaran akan perlunya sarana komunikasi yang terbuka mendorong lahirnya koran lokal di Sulawesi Utara. Tradisi pers yang panjang dalam sejarah sosial di Sulawesi Utara khususnya Minahasa bisa dipahami sebagai situasi yang kondusif bagi munculnya beberapa koran lokal di Manado yang menjadi forum untuk komunikasi politik antara elemen-elemen masyarakat, salah satu di antaranya adalah para akademisi yang berperan sebagai intelektual publik (*public intellectual*) yang menyuarakan keresahan dan aspirasi masyarakatnya. Selain media cetak berupa koran dan tabloid, radio

---

<sup>167</sup> Di sebuah kota kecil bernama Oarai di Jepang terdapat sebuah komunitas Minahasa yang telah mendirikan sebuah Gereja Masehi Injili Jepang (GMIJ) yang menjadi 'cabang' dari GMIM. Tentang komunitas Minahasa di Jepang lihat tulisan Tirtosudarmo (2005b).

komunitas dan TV lokal juga semakin penting perannya dalam era desentralisasi dewasa ini.<sup>168</sup>

## Tiga Tipe Akademisi dan Kontrol Sosial

Di Sulawesi Utara kaum akademisi yang umumnya berlatar belakang etnis Minahasa adalah bagian dari masyarakat sipil (*civil society*) yang memegang peranan penting dalam berbagai kegiatan sosial maupun politik. Karena tingkat pendidikan dan keahlian yang mereka miliki menempatkan mereka sebagai bagian yang terpenting dari kelas menengah di Sulawesi Utara. Sebagai bagian penting dari masyarakat sipil dan kelas menengah, sebagian dari mereka tidak dapat menghindarkan diri untuk terlibat dalam berbagai bentuk kegiatan yang mencerminkan fungsi kontrol sosial dalam masyarakatnya. Dalam konteks terselenggaranya pemerintah daerah yang baik dan bersih (*clean and good governance*) dewasa ini, peran akademisi dapat dikelompokkan menjadi tiga tipe atau kelompok, yaitu

1. sebagai pengkritik dan pemberi masukan 'dari luar' pemerintah, umumnya lewat seminar, menulis di koran atau berbicara di radio/TV;
2. sebagai 'konsultan', 'staf ahli' atau 'partner' pemerintah, baik secara individual, maupun kelembagaan (bisa lewat lembaga universitas atau LSM);
3. sebagai bagian dari pemerintah, anggota legislatif/pimpinan partai politik.

Kelompok yang pertama adalah para akademisi yang mungkin bisa disebut sebagai *public intellectuals* yang secara aktif berusaha

<sup>168</sup> Koran 'Manado Post', beberapa radio swasta, dan baru saja muncul Pacific TV; adalah '*public media*' yang memberikan ruang publik cukup besar bagi '*civil society*' di Sulawesi Utara. Selain media massa, kelompok-kelompok diskusi baik yang bernaung di bawah gereja maupun yang sekuler banyak tersebar di masyarakat yang menjadikan pertukaran pikiran berbagai hal yang menyangkut persoalan bersama menjadi sebuah kebiasaan yang alamiah dalam masyarakat khususnya pada Orang Minahasa.

mengeluarkan pendapat, baik secara tertulis maupun secara lisan tentang berbagai hal yang menyangkut kepentingan orang banyak. Dalam banyak hal pendapat yang dilontarkan oleh para *local public intellectuals* ini memang hampir selalu berhubungan dengan kebijakan pemerintah daerah, apakah sebagai komentar atau kritik terhadap kebijakan yang dianggap bisa merugikan kepentingan umum atau sekadar memberi masukan agar kebijakan tersebut bisa terlaksana dengan baik setelah memperhatikan beberapa hal yang dianggap penting oleh penulisnya. Dengan terbukanya kesempatan untuk menerbitkan koran daerah, saat ini terdapat paling tidak tiga koran yang bisa menjadi media bagi para intelektual publik daerah untuk menyuarakan pendapatnya.

Pendapat tertulis biasanya berupa artikel atau kolom yang dikirimkan ke koran daerah maupun nasional. Selain menulis artikel, kolom atau 'surat pembaca', komentar atau pendapat para akademisi ini juga seringkali berupa hasil wawancara yang dimuat dalam koran atau disiarkan melalui radio. Pada saat ini di Manado sudah terdapat satu stasiun TV (Pacific TV) yang juga menyajikan acara *talk show* ketika para akademisi sering diminta untuk memberikan pendapatnya tentang berbagai isu yang menjadi perhatian publik. Tidak jarang dalam acara *talk show* ini dihadirkan juga pejabat pemerintah, politisi, atau anggota legislatif (DPRD) selain para akademisi. Dalam forum publik seperti ini, para akademisi bisa secara langsung melontarkan pendapat-pendapatnya yang seringkali bersifat kritis terhadap berbagai kebijakan pemerintah baik di tingkat provinsi, kabupaten, maupun desa. Acara *talk show*, baik di radio maupun di TV lokal, merupakan sesuatu yang baru di Sulawesi Utara. Namun, acara semacam ini diduga akan semakin banyak ditonton oleh warga masyarakat dan bisa menjadi sarana komunikasi yang efektif karena dengan pola interaktif para penonton TV bisa ikut memberikan pendapatnya terhadap isu yang sedang dibicarakan.

Kelompok kedua, adalah akademisi yang berperan konsultan, staf ahli atau partner bagi pemerintah daerah. Ini adalah pekerjaan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

yang mungkin paling banyak dilakukan oleh para akademisi dalam perannya sebagai orang-orang yang dianggap memiliki kapasitas intelektual atau memiliki keahlian teknis tertentu yang sedang dibutuhkan oleh pemerintah daerah. Berbeda dengan para akademisi yang termasuk dalam kelompok pertama, yaitu sebagai *public intellectuals* para akademisi yang berada pada kelompok yang kedua ini secara langsung melibatkan dirinya dalam kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah dan diharapkan dapat membantu melancarkan tercapainya tujuan-tujuan yang menjadi sasaran kegiatan pemerintah daerah. Dalam konteks perannya sebagai kontrol sosial untuk menciptakan pemerintah daerah yang baik dan bersih, para akademisi yang masuk dalam kelompok ini berada dalam posisi yang bersifat dilematis karena sebagai akademisi dia diharapkan dapat menjaga integritasnya sebagai seorang yang bisa bersifat objektif dan independen, namun di sisi lain dia juga menghadapi realita bahwa posisinya sangat bergantung pada pihak yang mengangkat dan menggajinya sebagai staf ahli atau sebagai penasihat. Jika akademisi kelompok pertama memiliki semacam “kebebasan mimbar” untuk berbicara secara leluasa tanpa ada kekhawatiran akan dampak kritik yang dilontarkan terhadap “periuk nasinya”, kelompok yang kedua harus sangat berhati-hati dalam memerankan perannya sebagai kontrol sosial terhadap pemerintah daerah yang nota bene menjadi “atasan” atau “bos” yang menggajinya.

Kelompok ketiga adalah para akademisi yang untuk sementara menanggalkan statusnya sebagai tenaga pengajar atau peneliti di universitas dan sepenuhnya bekerja untuk pemerintah daerah atau sebagai anggota parlemen. Kelompok ketiga ini bisa dibagi menjadi dua golongan. Golongan pertama adalah akademisi yang secara total menjadi bagian dari mesin birokrasi pemerintah daerah dan secara teoretis sesungguhnya tidak memiliki kesempatan untuk memerankan fungsi kontrol sosialnya sebagai kelas menengah yang kritis. Golongan kedua adalah mereka yang duduk sebagai anggota parlemen di daerah. Akademisi yang duduk di parlemen secara teoretis diharapkan akan menyuarakan kepentingan-kepentingan publik atau setidaknya partai politik yang menjadi pendukungnya serta para pe-

Buku ini tidak diperjualbelikan.

milih atau konstituen yang telah ikut memenangkan pencalonannya. Dari golongan kedua inilah kontrol sosial dari para akademisi untuk terselenggaranya pemerintahan yang baik dan bersih di daerah secara formal-prosedural bisa diharapkan. Fungsi parlemen sebagai lembaga legislatif terutama adalah untuk memerankan kontrol terhadap lembaga eksekutif, yaitu pemerintah daerah.

Meskipun bisa dikatakan terdapat tiga kelompok akademisi yang berbeda, dalam kenyataannya di lapangan, para akademisi itu bisa berada dalam ketiga kelompok itu pada saat yang berbeda. Artinya, para akademisi di Sulawesi Utara bisa memerankan diri secara berbeda dalam kesempatan atau waktu yang berbeda. Pada saat tertentu para akademisi itu bisa berperan dan berada pada kelompok pertama, sementara pada saat atau kesempatan yang lain berperan dan berada pada kelompok kedua atau ketiga. Tentu saja tidak semua akademisi telah berganti-ganti peran dan berada pada kelompok-kelompok yang berbeda seperti itu. Kita tetap bisa menemukan adanya akademisi atau intelektual yang memiliki integritas, independensi, dan sikap yang konsisten akan peran sosial yang dimainkannya sepanjang kurun hidupnya. Tentu saja jumlah akademisi seperti ini kecil jumlahnya dibandingkan sebagian besar akademisi yang memiliki sikap pragmatis dan oportunisme.<sup>169</sup>

Apakah akademisi di Sulawesi Utara bisa dianggap mengikuti apa yang dikatakan oleh Gramsci sebagai *organic intellectuals*? Menurut Daniel Dhakidae (2003, 11–12) Antonio Gramsci memberikan nama “organik” kepada kaum cendekiawan yang “mengartikulasikan pandangan dunia, kepentingan, tujuan, dan kemampuan kelas tertentu”. Secara sepintas tampaknya ada benarnya menggunakan pengertian intelektual organik yang dikenalkan Gramsci pada kelompok akademisi

<sup>169</sup> Keterlibatan para akademisi dalam berbagai isu yang menyangkut ‘proyek pembangunan’ berdampak luas terhadap masyarakat sangat tinggi. Kasus reklamasi pantai Manado dan kasus pencemaran PT. Newmon di Buyat adalah dua contoh yang sampai saat ini masih tetap menjadi perbedaan pendapat di kalangan para akademisi di Sulawesi Utara. Dalam polemik dan perbedaan pendapat ini terlihat ketika posisi tiap-tiap akademisi yang terlibat berada dalam tiga tipe yang disebutkan diatas.

yang terlibat aktif dalam mengartikulasikan berbagai kepentingan dari kelas menengah di Sulawesi Utara. Terlepas dari letak posisinya ada dalam kelompok mana dari ketiga pengelompokan yang dibuat penulis di atas, para akademisi di Sulawesi Utara telah mengartikulasikan pandangan dunia, kepentingan, tujuan dan kemampuan dari kelas tertentu, yaitu kelas menengah atau kaum terdidik dan terpelajar di Sulawesi Utara.<sup>170</sup>

Situasi semacam ini menjadi kentara setelah Gorontalo memisahkan diri dari Sulawesi Utara yang membuat dominasi orang Minahasa dalam politik menjadi semakin nyata dan tidak memiliki kelompok pengimbang yang dulu diperankan oleh orang Gorontalo. Perpolitikan di Sulawesi Utara, oleh karena itu, menjadi bersifat “monolitik” ketika pergantian kekuasaan hanya berlangsung di antara orang Minahasa sendiri. Meskipun setelah reformasi terdapat dua partai politik yang saling berebut kekuasaan (Golkar dan PDIP), terutama untuk menguasai kursi gubernur dan bupati dan di dewan perwakilan rakyat (parlemen), orang-orang yang memimpin kedua partai ini sesungguhnya tidak memiliki perbedaan ideologis apa pun. Para pemimpin partai politik ini yang mayoritas adalah orang Minahasa juga berasal dari daerah yang sama (Minahasa) dan merupakan jemaat dari gereja GMIM yang berpusat di Tomohon.

Elite politik lokal di Sulawesi Utara yang didominasi oleh orang Minahasa pada dasarnya memiliki “ideologi” yang sama dan mendapatkan basis legitimasi “spiritual” yang sama yang bersumber dari keanggotaannya sebagai bagian dari umat GMIM. Karena itu, perbedaan di antara elite politik lokal setelah berpisahannya Gorontalo dari Sulawesi Utara lebih didasarkan pada perebutan posisi-posisi kekuasaan yang memberikan akses terhadap sumber-sumber ekonomi. Pragmatisme dan oportunistik adalah “ideologi” yang dianut dan

---

<sup>170</sup> Apa yang ditemukan dalam diri para akademisi sebagai bagian dari kelas menengah di daerah (Sulawesi Utara) mungkin sejajar dengan apa yang juga berlangsung di tingkat nasional, sebagaimana secara panjang lebar dikupas oleh Daniel Dhakidae (2003) dalam bukunya ‘Cendekiawan dan Kekuasaan’.

dipraktikkan oleh elite politik lokal di Sulawesi Utara.<sup>171</sup> Jika benar “ideologi,” yang menjadi dasar dari praksis politik para elite politik di Sulawesi Utara adalah “pragmatisme” dan “oportunisme,” apa yang bisa dikatakan tentang peran kelas menengah dalam melakukan kontrol sosial untuk menciptakan pemerintah daerah yang baik dan bersih? Di sinilah barangkali temuan penelitian kecil ini memberikan sedikit kontribusi berupa dukungan terhadap asumsi kedua yang menjadi landasan dari penelitian ini: “*sikap kritis kelas menengah daerah atau kaum intelektual daerah diperkirakan hanya bisa berkembang selama mereka independen dari negara sehingga mereka bisa pula konsisten dalam membentuk dan mengembangkan institusi-institusi sosial yang berfungsi aktif dalam melakukan kontrol sosial terhadap negara*”. Saat ini terlalu sedikit akademisi dan intelektual yang terbebas dari dominasi negara sehingga peran kontrol sosial mereka praktis terlalu kecil untuk ikut menciptakan pemerintahan daerah yang baik dan bersih di Sulawesi Utara.

## Penutup

Penelitian ini bermaksud mengetahui peran kelas menengah yang dalam konteks ini diwakili oleh kalangan akademisi terhadap terseleenggaranya pemerintah daerah yang baik dan bersih (*clean and good governance*) di Sulawesi Utara. Kenyataan di lapangan ternyata mengarahkan penelitian ini pada para akademisi yang berasal dari Minahasa yang merupakan kelompok etnis yang sejak awal berdirinya Provinsi Sulawesi Utara telah menjadi kelompok dominan terutama dalam partisipasinya secara sosial dan politik. Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan sejumlah akademisi terpilih di Manado dan Tomohon, sangat nyata terlihat tingginya keterlibatan para akademisi

---

<sup>171</sup> Dalam kaitan ini menarik sekali pengamatan Profesor AB Lopian, sejarawan LIPI yang saat ini tinggal di Tomohon, yang menduga bahwa ‘pragmatisme’ tampaknya mulai muncul dan menjadi kebiasaan setelah selesainya peristiwa Permesta dan semakin menguat ketika zaman Orde Baru berkuasa. Tukar pikiran dengan Profesor AB. Lopian di Tomohon, 26 Mei 2005.

dan perguruan tinggi pada umumnya dalam berbagai kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, baik di tingkat provinsi maupun di bawahnya. Keterlibatan ini bisa dikelompokkan dalam tiga tipe: sebagai “pengkritik”, sebagai “konsultan dan mitra”, atau sebagai “bagian dari pemerintah” itu sendiri. Yang menarik ternyata para akademisi ini mudah sekali bertukar tempat dalam ketiga posisi atau tipe ini. Sedikit sekali dari mereka yang secara konsisten memilih bersikap otonom dan independen dari pemerintah atau negara.

Dalam era desentralisasi dan otonomi daerah dan pasca-Soeharto, peran akademisi sebagai representasi dari kelas menengah dan *civil society* semakin meningkat meskipun sikap independensi terhadap negara bukan berarti semakin tinggi. Sikap pragmatis dan oportunisme tampaknya menjadi “ideologi” dari sebagian besar kaum akademisi dan umumnya kelas menengah di Sulawesi Utara. Sejarah sosial politik yang dialami daerah ini, antara lain dampak dari peristiwa Permesta, sangat berperan dalam mengondisikan masyarakat Sulawesi Utara khususnya Minahasa dalam sikap hidup yang pragmatis ini. Lepasnya Gorontalo menjadi provinsi tersendiri pada tahun 2001 menjadikan orang Minahasa yang mayoritas beragama Kristen Protestan menjadi semakin dominan posisi sosial dan politiknya karena orang Gorontalo yang mayoritas pemeluk agama Islam yang punya potensi sebagai pengimbang memisahkan diri dari Sulawesi Utara.<sup>172</sup> Kondisi sosial-demografis semacam ini sesungguhnya sangat merugikan bagi Sulawesi Utara dalam jangka panjang karena berdampak pada terkikisnya pluralisme dan keadaan ini mempunyai pengaruh yang luas terhadap sulit terbangunnya dinamika politik yang sehat memungkinkan terciptanya *check and balance* dan pada gilirannya terhadap terselenggaranya pemerintah yang baik dan bersih (*clean and good governance*).

---

<sup>172</sup> Menurut Sdr. Fanny Henry Tondo, orang Bolaang Mongondow punya potensi sebagai pengimbang terhadap dominasi orang Minahasa sejak lepasnya Gorontalo, namun memang tidak terlalu kuat. Beberapa orang Bolaang Mongondow telah memiliki posisi politik, antara lain di DPRD dan mereka juga sudah menyuarkan kepentingan daerahnya yang masih dianggap tertinggal.





## BAB 9

# Dimensi Politik Migrasi Internasional: Indonesia dan Negara Tetangganya

Tulisan ini membicarakan dimensi politik dari migrasi internasional dengan fokus Indonesia dan negara-negara yang menjadi tetangganya. Dalam mengupas migrasi internasional ini dipergunakan perspektif *Security/Stability Framework* (selanjutnya disingkat SSF) yang dikemukakan oleh Myron Weiner.<sup>173</sup> Berdasarkan perspektif SSF, tulisan ini akan mengidentifikasi isu-isu yang relevan dengan fenomena migrasi internasional yang dialami oleh Indonesia dalam kaitannya dengan negara-negara yang menjadi tetangganya. Sukar untuk disangkal bahwa Indonesia sebagai negara yang berpenduduk terbesar di kawasan ini, memiliki posisi yang sangat strategis, baik dilihat dari sudut ekonomi maupun politik, sehingga perlu diperhatikan dalam konteks migrasi internasional.

Secara geopolitik pun Indonesia menjadi *indispensable* dalam menjaga kestabilan dan keamanan di wilayah yang secara ekonomis berkembang pesat ini. Krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak pertengahan tahun 1997 jelas akan memengaruhi keseimbangan ekonomi-politik di kawasan ini yang pada gilirannya berdampak pada migrasi antarnegara. Migrasi penduduk ke luar negeri sebagai reaksi yang wajar dari kemelut ekonomi-politik di Indonesia yang diduga akan meningkat merupakan fenomena sosial baru yang perlu mendapat perhatian.

<sup>173</sup> Uraian tentang SSF yang dikemukakan oleh Myron Weiner ini diambil dari tulisannya yang berjudul: “*Security, Stability and International Migration*” (1992).

Dalam konteks perubahan ekonomi dan politik yang cepat, mobilitas penduduk antarnegara menjadi bagian yang penting dan tidak mungkin terpisahkan dari perubahan yang terjadi. Tulisan ini diharapkan dapat merangsang pemikiran para peneliti yang berminat mengkaji migrasi internasional yang akan semakin penting bagi Indonesia di masa depan secara lebih komprehensif.<sup>174</sup>

## SSF VS IPEF

Menurut Myron Weiner, para ahli ekonomi telah banyak melakukan pengkajian perbedaan ekonomi antar negara yang berpengaruh terhadap migrasi. Para ahli ilmu politik juga mengkaji bagaimana konflik yang terjadi di dalam sebuah negara telah mendorong terjadinya arus pengungsi ke luar negeri. Sedikit sekali perhatian para ahli tentang bagaimana migrasi internasional melahirkan terjadinya konflik di dalam sebuah negara atau antarnegara. Dengan kata lain, migrasi internasional dipandang sebagai sebuah variabel bebas (*independent variable*) dan bukan merupakan variabel terikat (*dependent variable*).<sup>175</sup> Menurut Weiner, kajian seperti ini sangat penting untuk memahami alasan negara dan warganya yang seringkali memiliki sikap menentang terhadap migrasi internasional meskipun mereka melihat adanya keuntungan ekonomi yang disebabkan oleh migrasi internasional tersebut.

---

<sup>174</sup> Kepustakaan tentang migrasi internasional Indonesia jumlahnya relatif sedikit, dan kebanyakan tidak menyinggung aspek atau dimensi politik. Di Indonesia, studi migrasi pada umumnya mengupas migrasi internal antarprovinsi di dalam negeri. Serangkaian penelitian telah dilakukan oleh LIPI dengan tema “masalah daerah perbatasan”, bisa dilihat sebagai upaya rintisan untuk studi migrasi internasional yang lebih komprehensif di masa yang akan datang. Sejauh yang bisa diketahui, kesulitan yang dihadapi oleh peneliti LIPI untuk melakukan penelitian yang berdimensi internasional antara lain adalah kendala perizinan dan biaya jika harus melakukan *field work* di luar Indonesia. Persoalan ini tampaknya secara perlahan-lahan mulai dapat diatasi.

<sup>175</sup> Perspektif SSF dari Weiner dalam literatur tentang “*population and conflict*” bisa ditemukan dalam varian yang sedikit berbeda, misalnya pada pemikiran Choucri 1984, Homer-Dixon 1994a, 1994b, dan Kaplan, 1994. Untuk kasus Indonesia, lihat Tirtosudarmo (1995, 1997b).

Weiner mengusulkan *security stability framework* atau SSF yang dibedakannya dari apa yang selama ini dikenal sebagai *international political economy framework* (selanjutnya disingkat IPEF). IPEF menjelaskan migrasi internasional, terutama dengan memfokuskan diri pada adanya ketimpangan global, keterkaitan ekonomi antara negara pengirim dan penerima, termasuk di dalamnya pergerakan modal dan teknologi dan peran dari lembaga-lembaga transnasional, juga terhadap perubahan struktural dari pasar tenaga kerja yang terkait erat dengan pembagian kerja secara internasional. SSF memfokuskan diri pada kebijakan negara terhadap migrasi internasional yang terbentuk oleh adanya kepedulian akan dampaknya terhadap kestabilan politik internal maupun keamanan internasional. Dengan demikian, SSF sangat menekankan pentingnya pemahaman terhadap perubahan politik di dalam sebuah negara sebagai determinan utama dari migrasi internasional, migrasi internal, termasuk terjadinya arus pengungsi, baik sebagai penyebab maupun sebagai akibat dari suatu konflik internasional.

Baik IPEF maupun SSF memiliki beberapa persamaan. Keduanya telah mengalihkan diri dari pendekatan yang selama ini memandang bahwa migrasi adalah sebuah hasil proses pengambilan keputusan yang bersifat individual, ke pendekatan yang melihat migrasi dalam konteks perubahan sosial, ekonomi, dan politik yang lebih besar. Keduanya merupakan *interactive framework* yang menekankan keterkaitan antara proses migrasi dengan proses perubahan global. Keduanya memberikan perhatian pada tingkah laku negara dan pentingnya batas-batas negara. Namun, dibandingkan IPEF, SSF menganggap sangat pentingnya pengambilan keputusan oleh negara, sementara peran negara sering dianggap lemah oleh IPEF yang lebih memandang kekuatan global sebagai penentu yang utama.

Kedua kerangka berpikir tersebut di atas (SSF dan IPEF), yang mengarahkan pengkajian terhadap aspek-aspek yang berbeda dari migrasi internasional, memunculkan pertanyaan-pertanyaan yang berlainan, mengemukakan penjelasan yang tidak sama terhadap mo-

bilitas internasional, dan menawarkan konsep-konsep yang berbeda untuk menganalisis. Meskipun keduanya seringkali saling melengkapi, kerangka berpikir yang diajukan tidak jarang menghasilkan luaran yang berbeda. Sebagai contoh IPEF bisa mengarahkan analisis pada mobilitas penduduk dari negara miskin ke negara kaya sebagai hal yang saling menguntungkan (yang miskin diuntungkan oleh remitensis, sementara yang kaya diuntungkan oleh pasokan tenaga kerja murah yang dibutuhkan). Sementara itu, SSF yang melihat mobilitas penduduk yang sama, bisa memandangnya dari akibat-akibat politik yang disebabkan oleh terjadinya perubahan komposisi etnik dari negara penerima, dan terciptanya ketegangan hubungan antara kedua negara sebagai akibat dari konflik antara migran dan penduduk setempat. Pendekatan IPEF bisa juga mengarahkan pada sebuah simpulan bahwa migrasi berdampak pada terjadinya *brain drain* dari negara pengirim dan memperburuk situasi pengangguran dan problem perumahan di negara penerima.<sup>176</sup> Di pihak lain, SSF akan melihat bahwa migrasi penduduk yang sama bisa memengaruhi terciptanya keamanan internal sebuah negara dan perdamaian internasional karena migran berasal dari minoritas etnik yang tidak diterima di negara asalnya, namun diterima di negara yang didatanginya. Jadi, analisis untung-rugi (*cost-benefit analysis*) bisa menghasilkan penilaian dan kebijakan yang berbeda, bergantung pada *framework* mana yang akan dipergunakan.

Menurut Weiner, analisis migrasi internasional berdasarkan perspektif IPEF seringkali mengabaikan dua elemen politik yang sangat penting. *Pertama*, migrasi internasional biasanya terjadi karena didorong atau dibatasi oleh pemerintah atau kekuatan-kekuatan politik yang ada di belakangnya karena alasan-alasan yang sama sekali tidak ada hubungannya dengan ekonomi. Sebagai contoh, migrasi internasional yang terjadi di negara-negara Afrika dan Asia Selatan, menurut Weiner, sedikit atau bahkan sama sekali tidak ada hubungannya dengan perubahan global dan perubahan ekonomi-politik di kedua

---

<sup>176</sup> Kerusakan yang belum lama ini dialami oleh Prancis adalah contoh dari keadaan ini.

wilayah tersebut. *Kedua*, bahkan ketika faktor ekonomi merupakan penyebab dari migrasi penduduk, pemerintahlah yang menentukan apakah mereka diperbolehkan meninggalkan negaranya dan pemerintah negara penerima juga yang akhirnya menentukan apakah akan menerima atau menolak penduduk yang pindah tersebut. Keputusan negara sering dilatarbelakangi bukan oleh pertimbangan ekonomi.

Secara lebih jauh, pemerintah memiliki variasi dalam kemampuan yang dimiliki untuk mengontrol migrasi-masuk ke negaranya. Sebuah negara mungkin memiliki kekuatan militer untuk membendung serangan dari negara lain, namun bisa saja tidak memiliki kemampuan untuk membendung mengalirnya migran masuk secara ilegal untuk mencari pekerjaan. Sebuah negara yang ingin mengontrol migrasi ilegal yang masuk, namun tidak memiliki kemampuan untuk melakukannya, akan melihat kondisi semacam ini sebagai ancaman terhadap kedaulatan yang dimilikinya.<sup>177</sup> Oleh karena itu, pemahaman terhadap berbagai dimensi politik dari migrasi internasional menjadi sangat vital dan krusial dalam analisis terhadap fenomena migrasi internasional yang akan dilakukan.

## **Indonesia: Raksasa Tidur di Asia Tenggara**

Indonesia, yang saat ini berpenduduk lebih dari 200 juta (keempat terbesar di dunia sesudah Cina, India, dan Amerika Serikat), menempati posisi geopolitik yang unik karena merupakan “jembatan” antara negara-negara Asia dan Australia serta Pasifik. Sekadar memperoleh gambaran tentang besarnya dimensi kependudukan Indonesia dibandingkan negara-negara yang menjadi tetangganya, berikut ini dikemukakan estimasi jumlah penduduk beberapa negara pada tahun 2000.<sup>178</sup> Indonesia (212,6 juta), Malaysia (22,3 Juta), Singapura (3,6

<sup>177</sup> Sebuah studi tentang Malaysia secara jelas memperlihatkan bagaimana migrasi para pekerja kasar dari Indonesia, Filipina, India, Pakistan, dan Banglades memiliki implikasi terhadap kestabilan dan keamanan karena sangat sensitifnya keseimbangan rasial di negeri ini (lihat Abdullah, 1997).

<sup>178</sup> Dikutip dari *Human Development Report* 1997, hlm. 194–195.

juta), Brunei (0,3 juta), Filipina (75 juta), PNG (4,8 juta), Australia (20 Juta). Indonesia jelas merupakan “raksasa” di Asia Tenggara dan sekitarnya, terutama jika diukur dari jumlah penduduknya.<sup>179</sup> Meskipun sudah banyak ditinggalkan, anggapan maupun teori yang memandang bahwa besarnya jumlah penduduk memiliki pengaruh yang nyata terhadap besarnya kekuatan politik, dalam praktik hubungan antarnegara ternyata masih banyak dianut.<sup>180</sup> Implikasi politik dari besarnya penduduk Indonesia dibanding negara-negara tetangganya, misalnya meskipun tidak pernah secara eksplisit dikemukakan, baik dalam konteks hubungan internasional maupun dalam perbincangan di kalangan kaum akademis, dalam kenyataan sukar disangkal dampak dan pengaruhnya.<sup>181</sup>

Dalam konteks semacam inilah posisi Indonesia dalam organisasi negara-negara di Asia Tenggara, (ASEAN) menjadi sangat krusial dan strategis, terutama untuk menciptakan kestabilan politik dan keamanan regional. Kelahiran ASEAN, yang terutama didukung

---

<sup>179</sup> Di Indonesia, Almarhum Dr. Alfian dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) mungkin salah satu dari sedikit ahli ilmu politik Indonesia yang mencoba mengulas hubungan penduduk dan politik. Di dalam ulasannya tersebut Alfian antara lain menyinggung kaitan besarnya jumlah penduduk dan dorongan ekspansi sebuah negara ke negara yang lain (Lihat Alfian, 1986).

<sup>180</sup> Finkle dan McIntosh adalah ahli ilmu politik yang berpendapat bahwa kekhawatiran para akademisi selama ini tentang besarnya jumlah dan cepat laju pertumbuhan penduduk mendorong terjadinya agresi politik ternyata tidak pernah terbukti. Menurut mereka, telah tumbuh keyakinan baru bahwa laju pertumbuhan penduduk yang tinggi di dunia ketiga justru menjadi kendala pembangunan. “*The old politics of population has been replaced by the politics of family planning*”, kata Finkle dan McIntosh (1994, hal. 3)

<sup>181</sup> Dalam sebuah seminar tentang Malaysia di ANU (November 1997), Australia, Chandra Musaffar, seorang aktivis dan intelektual Malaysia, mengkritik politik luar negeri Indonesia yang terkesan loyo dan tidak selayaknya dimiliki oleh sebuah negara yang besar seperti Indonesia. Dalam menanggapi kritik ini, Hadi Soesastro, ekonom dari CSIS, mencoba membela diri, sambil sedikit bergurau, dengan mengatakan bahwa Indonesia memang tidak perlu lagi “berteriak”, toh orang sudah takut dengan “kebesaran” Indonesia.

oleh Amerika Serikat, tidak dapat dilepaskan dari ketegangan Perang Dingin antara Blok Komunis dan Blok Barat. Blok Barat, terutama Amerika Serikat, kekhawatiran terhadap orientasi politik Indonesia, berkaitan dengan kegagalan Amerika Serikat dalam membendung jatuhnya Vietnam Selatan dari ofensif Vietnam Utara. Kejatuhan Soekarno dan runtuhnya PKI pada tahun 1965 merupakan momentum bagi pihak Barat untuk memengaruhi reorientasi politik di Indonesia. Pada saat yang sama, konfrontasi Indonesia terhadap Malaysia bisa dikikis habis dan diciptakanlah ASEAN sebagai sebuah organisasi regional yang bertujuan untuk meningkatkan kerja sama ekonomi, tetapi secara implisit berhasil “menjinakkan” potensi politik Indonesia sebagai adikuasa di Asia Tenggara.

Sebelum zaman kolonial, rentangan geografis migrasi penduduk yang tinggal di wilayah yang sekarang dinamakan Indonesia, telah sangat luas, terbentang dari Kepulauan Madagaskar di Samudra Hindia hingga ke pulau-pulau di Pasifik Selatan. Pada saat itu belum dikenal batas-batas negara (*nation-states*) yang kaku seperti sekarang. Proses kolonisasi Belanda terhadap nusantara yang mencapai bentuknya secara mantap pada tahun 1910 menandai dimulainya batas-batas teritorial yang jelas dari negara-bangsa yang kemudian bernama Indonesia.<sup>182</sup> Kecuali Thailand, batas-batas teritorial dari negara-bangsa di kawasan Asia Pasifik merupakan warisan kolonial,

---

<sup>182</sup> Ricklefs (1981) menggambarkan secara menarik episode yang sangat penting dari sejarah Indonesia ini. Menurut Ricklefs, sepuluh tahun setelah merasa pulih kembali se usai Perang Diponegoro (1825-1830), Belanda mulai mengalihkan perhatiannya ke pulau-pulau lain di luar Jawa. Sejak sekitar tahun 1840, Belanda mulai memperluas jajahannya ke luar Jawa. Ada dua alasan utama yang melatarbelakangi ekspansi Belanda. *Pertama*, Belanda merasa perlu untuk menaklukkan daerah luar Jawa yang dianggap dapat mendukung gerakan perlawanan di daerah yang telah lebih dahulu dikuasai. *Kedua*, Belanda merasa perlu untuk mengesahkan klaim teritorialnya terhadap bangsa-bangsa Eropa lainnya yang pada masa itu juga sedang berlomba-lomba mencari tanah jajahan. Pada tahun 1910, batas-batas dari negara yang sekarang menjadi Republik Indonesia telah dikukuhkan oleh tentara kolonial Belanda, dengan korban nyawa yang tidak terhitung banyaknya, hancurnya ikatan sosial, dan nilai-nilai kemanusiaan serta kemerdekaan.

seperti Malaysia (Inggris), Brunei (Inggris), Indonesia (Belanda), Vietnam, Kamboja, Laos (Prancis), Filipina (Spanyol dan Amerika), PNG (Inggris/Australia), dan negara-negara kecil lainnya di Pasifik Selatan. Proses kolonisasi dan dekolonisasi, yang melahirkan negara-bangsa, menjadikan migrasi penduduk melewati batas-batas teritorial negara-bangsa menjadi sebuah problematik yang bersifat internasional yang tidak memiliki preseden sebelumnya.

Berbagai ketegangan sosial, ekonomi, dan politik akibat perpindahan penduduk yang melewati batas-batas teritorial negara-bangsa pascakolonial di Asia-Pasifik, khususnya di Asia-Tenggara, sudah seharusnya dilihat tidak saja berdasarkan kenyataan yang berkembang selama dua atau tiga dekade yang terakhir, namun juga berdasarkan warisan sejarah yang diterimanya, baik pada masa kolonial maupun prakolonial. Sebagai contoh, problematika TKI di Malaysia yang dianggap merupakan salah satu masalah utama dalam hubungan bilateral antara Indonesia dan Malaysia, tidak mungkin dilihat sebagai persoalan ekonomi kontemporer semata karena hal tersebut juga menyangkut persoalan sejarah migrasi orang Malayu sebelum masa kolonial. Begitu juga halnya dengan persoalan orang dari Kepulauan Sangir-Talaud di Mindanao (Filipina Selatan) maupun orang Papua di PNG, ternyata memiliki sejarah yang panjang yang melintasi batas identitas negara-bangsa yang merupakan produk pascakolonial.<sup>183</sup>

Sebuah negara yang secara geografis berbentuk kepulauan (*archipelago*) mendorong lahirnya sebuah budaya maritim dan merantau dari penduduknya. Budaya merantau yang sering bersamaan dengan budaya maritim ini, misalnya sangat terkenal dimiliki oleh suku-suku di luar Jawa, seperti suku Bugis-Makassar, Buton, Madura, dan Banjar.<sup>184</sup> Suku Minangkabau di Sumatra Barat meskipun terkenal sebagai suku perantau, mereka tidak dikenal sebagai pelaut seperti halnya suku Bugis-Makassar dan Madura. Selain kebiasaan merantau,

<sup>183</sup> Diperkirakan masih terdapat sekitar 10 ribu warga RI di Mindanao, yang telah tinggal disana secara turun-temurun, bahkan selama tiga generasi.

<sup>184</sup> Lihat Naim (1976)

yang merupakan bentuk *voluntary migration*, di Indonesia juga telah lama dikenal adanya *planned migration*, misalnya sebagai kuli-kontrak maupun transmigran. Belanda, misalnya merekrut penduduk dari Jawa untuk dijadikan kuli perkebunan di pantai timur Sumatra, Borneo, Suriname Amerika Tengah, Kaledonia Baru Pasifik-Selatan, dan juga Vietnam.<sup>185</sup> Sementara itu, melalui program transmigrasi, yang merupakan lanjutan dari program kolonisasi, penduduk Jawa disebar ke berbagai pulau di Nusantara untuk membuka lahan sebagai petani.<sup>186</sup>

Di Indonesia, politik migrasi dalam arti digunakannya migrasi, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk mendukung kepentingan-kepentingan politik dari elite yang berkuasa telah dilakukan sejak zaman kolonial hingga sekarang.<sup>187</sup> Secara umum ada dua tujuan yang ingin dicapai dengan politik migrasi, yang dalam praktik diwujudkan dalam bentuk upaya sistematis dari negara untuk memindahkan atau mendorong terjadinya perpindahan penduduk dari satu tempat ke tempat lain. Tujuan yang pertama adalah untuk menciptakan keamanan politik dan ketertiban sosial di sebuah wilayah yang dinilai sedang mengalami keresahan sosial atau dianggap memiliki kerawanan politik.<sup>188</sup> Pada satu pihak, kolonisasi dan transmigrasi adalah perwujudan politik migrasi elite yang berkuasa untuk meredam keresahan sosial yang terjadi di Pulau Jawa. Pada pihak lain

<sup>185</sup> Lihat Breman (1997), Suparlan (1995), Adam (1994).

<sup>186</sup> Lihat Tirtosudarmo, "From Emigrasi to Transmigrasi" (1997).

<sup>187</sup> Lihat Tirtosudarmo, "The State Response to Migration in Indonesia" (1998).

<sup>188</sup> Keresahan sosial di kalangan petani Jawa sebagai reaksi terhadap tekanan politik ekonomi kolonial merebak antara tahun 1900-1920-an, antara lain terjadi di Tangerang, Pamanukan, Sukabumi, Ciasem, Kuningan, Pekalongan, Gombang, Semarang, Mojokerto, Sidoarjo, Kediri, dan Jember (Lihat Arsip Nasional RI, 1981; juga studi Kartodirdjo, 1973). Pada awal tahun 1950-an, dilakukan transmigrasi eks-pejuang dan eks-tentara dari daerah di sekitar Jakarta ke Lampung antara lain karena konsentrasi yang tinggi dari para eks-gerilyawan ini bisa menjadi sumber kerawanan dan ketidakstabilan, apalagi di Jawa Barat pada saat itu sedang terjadi pemberontakan DI/TII (Hereen, 1979).

hal itu juga sekaligus merupakan upaya untuk menghilangkan potensi ketidakstabilan politik di berbagai tempat di luar Jawa yang dianggap rawan dari sudut integrasi nasional, seperti di Aceh, Papua, dan Timor Timur.<sup>189</sup> Tujuan kedua dari politik migrasi, baik pada zaman kolonial maupun setelah kemerdekaan, adalah untuk menciptakan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi di luar Jawa, yang menjadi kepentingan kaum pemilik modal, yang berlandung di balik kepentingan elite yang berkuasa.

Politik migrasi di Indonesia (dulu dan sekarang), yang secara garis besar memiliki dua tujuan pokok sebagaimana dikemukakan di atas, mencerminkan dimilikinya sebuah karakter yang sangat khas, yaitu perspektifnya yang bersifat *inward looking*. Ada beberapa kemungkinan untuk menjelaskan latar belakang terbentuknya sebuah karakter politik migrasi yang bersifat *inward looking* ini. *Pertama*, adanya kekhawatiran yang berlebihan dari elite yang berkuasa terhadap dampak sosial, politik, dan ekonomi kelebihan penduduk (*over population*) di Pulau Jawa. *Kedua*, karakteristik geografis negara Indonesia yang berbentuk kepulauan menimbulkan adanya kekhawatiran dari elite yang berkuasa akan kemungkinan menguatnya gerakan memisahkan diri (*separatism*) dari daerah terhadap pusat. Masih kuatnya pengelompokan penduduk secara geografis berdasarkan etnisitas, kebahasaan, dan religi, mendorong kuatnya motivasi dari elite yang berkuasa untuk setiap saat mendengungkan pentingnya arti “persatuan dan kesatuan” dan integrasi nasional di Indonesia.<sup>190</sup> Tampaknya kedua karakter yang telah dikemukakan di atas tidak dapat dilepaskan dari keadaan politik dalam negeri (*domestic politics*) yang sejak Orde Baru didominasi oleh militer, khususnya Angkatan Darat. Dalam kerangka berpikir strategis militer, faktor spasial-teritorial merupakan sebuah faktor yang sangat penting. Dalam kerangka berpikir semacam inilah

---

<sup>189</sup> Lihat Tirtosudarmo, 1997 “From Emigrasi to Transmigrasi”.

<sup>190</sup> Ditiadakannya pertanyaan tentang suku bangsa dalam sensus penduduk setelah kemerdekaan antara lain juga dilandasi oleh kekhawatiran menguatnya sukuisme yang bisa melemahkan rasa persatuan nasional (Naim, 1976).

program redistribusi penduduk (transmigrasi) menjadi sangat instrumental bagi kepentingan strategis-teritorial militer.<sup>191</sup>

Indonesia, dalam konteks regional di Asia Pasifik, khususnya di Asia Tenggara, ibarat sebuah raksasa yang tidur. Besarnya jumlah penduduk dan luasnya wilayah, serta kebijakan migrasinya yang bersifat *inward looking* sangat berpengaruh terhadap respons dan peran negara terhadap migrasi internasional. Keberadaan ASEAN yang secara tidak langsung merupakan perwujudan dari *the politics of containment* pihak Barat, terutama Amerika Serikat terhadap politik luar negeri Indonesia, ikut memengaruhi sikap politik yang *undecisive* dari pemerintah Indonesia terhadap perlakuan buruk yang banyak dialami buruh migran Indonesia yang bekerja di luar negeri. Tidak berdayanya pemerintah Indonesia terhadap hukum pancung yang dialami oleh TKW Indonesia di Saudi Arabia tahun yang lalu, misalnya memperlihatkan tidak adanya mekanisme perlindungan yang jelas dalam kebijakan pengiriman TKI. Ketidakjelasan sikap Indonesia dalam urusan TKI mencerminkan ketidakmandirian politik luar negeri Indonesia sejak Orde Baru. Sebagai negara yang besar, Indonesia justru terlihat selalu mengalah dalam hubungan dengan negara lain.

Krisis keuangan yang telah menjadi krisis ekonomi yang berkecamuk di Indonesia telah mendorong merebaknya berbagai bentuk kerusuhan massal di berbagai kota, baik di Jawa maupun di luar Jawa. Puncak dari krisis ekonomi yang berubah dengan cepat menjadi krisis politik mencapai puncaknya dengan terjadinya kerusuhan massal berupa pembakaran, penjarahan dan penganiayaan terhadap penduduk etnis Tionghoa pada tanggal 13–14 Mei 1998. Kerusuhan massal, yang antara lain dipicu oleh meninggalnya empat mahasiswa Universitas Trisakti di Jakarta oleh aparat keamanan, merupakan rangkaian krisis politik yang mengkristal ketika Presiden Soeharto terpaksa

---

<sup>191</sup> Jendral Benny Moerdani, selaku Pangab, ketika membuka kursus reguler Lemhanas, mengemukakan secara eksplisit bahwa program transmigrasi adalah satu-satunya program yang memiliki hubungan langsung dengan sistim pertahanan dan keamanan (Kompas 8 Maret 1985).

menyatakan turun dari jabatan pada tanggal 21 Mei 1998.<sup>192</sup> Salah satu kekhawatiran yang sejak awal muncul adalah bakal terjadinya eksodus dari Indonesia ke negara-negara tetangga sebagai reaksi penduduk untuk keluar dari krisis yang dihadapi. Malaysia, Singapura, dan Australia adalah negara-negara tetangga yang sudah menyatakan kekhawatirannya jika eksodus ini benar-benar terjadi.<sup>193</sup> Paling tidak ada tiga kelompok migran yang berpotensi melakukan migrasi-keluar akibat krisis ekonomi dan politik di dalam negeri. Kelompok pertama adalah para pekerja migran yang diduga akan masuk secara ilegal ke negara tetangga terdekat, terutama ke Malaysia. Kelompok kedua, adalah warga Tionghoa yang memiliki cukup modal untuk bermigrasi ke negara lain, terutama ke Singapura, Australia, dan Kanada. Kelompok ketiga adalah para pekerja asing (*expatriates*) yang memprediksi bahwa Indonesia tidak akan mampu mencegah terjadinya konflik dan ketidakstabilan politik di dalam negeri akibat krisis yang terjadi.<sup>194</sup>

## Politik dan Kebijakan Ketenagakerjaan

Menjelang abad ke-21, fenomena buruh migran Indonesia tampaknya menemukan bentuknya yang baru. Mereka tidak lagi direkrut untuk dipekerjakan sebagai kuli perkebunan di Sumatra Timur atau Suriname, tetapi sebagai buruh kasar di Malaysia, sebagai pembantu rumah tangga di Singapura, Hongkong, dan Saudi Arabia. Ternyata, tidak terjadi “perubahan nasib” buruh migran Indonesia selama ham-

---

<sup>192</sup> Ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang merebak menjadi gelombang protes dan demonstrasi yang dimotori para mahasiswa dan tokoh-tokoh oposisi telah berhasil menumbangkan pemerintahan Soeharto yang telah berkuasa selama 32 tahun.

<sup>193</sup> Lihat berita-berita pers tentang hal ini. Lihat misalnya *Jakarta Post* (23 February 1998) “KL Steps up patrol to check immigrant influx”, *Jakarta Post* (26 February 1998) “Possible exodus from RI worries region”.

<sup>194</sup> Lihat cover story *Jakarta Post* (February 15, 1998), “*Expatriates set sail as economy sinks*”. Eksodus warga Tionghoa dan warga negara asing benar-benar menjadi kenyataan yang sangat dramatis setelah terjadi kerusuhan massal tanggal 13-14 Mei 1998.

pir seabad ini adalah sebuah kenyataan sejarah bahwa fenomena buruh migran adalah bagian yang tak terpisahkan dari proses globalisasi, baik dahulu maupun sekarang. Globalisasi yang ditandai oleh pergerakan manusia dan modal yang melintasi batas-batas negara-bangsa, bukan merupakan fenomena baru. Sejak abad ke 16, orang-orang Belanda, Portugis, Spanyol, dan Inggris, mengarungi lautan dan melintasi batas benua untuk menaklukkan bangsa-bangsa lain dan membentuk koloni-koloni yang kemudian menjadi daerah jajahannya. Di daerah jajahan inilah dibuka perkebunan dan pertambangan dengan tenaga kerja yang direkrut dari tempat-tempat yang padat penduduknya. Pulau Jawa dan Daratan Cina merupakan sumber tenaga kerja murah untuk dipasok di berbagai tempat, untuk membuka usaha perkebunan dan pertambangan.

Peran negara terhadap migrasi internasional, khususnya buruh migran di Indonesia, relatif kurang terdokumentasi dengan baik. Sejauh yang dapat dicatat, peranan negara itu antara lain terlihat dari berbagai bentuk peraturan dan perundangan yang dikeluarkan sebagai respons terhadap kebutuhan untuk mengatur migrasi tenaga kerja internasional. Beberapa ordonansi, misalnya dikeluarkan oleh pemerintah kolonial Belanda menjelang akhir abad ke-19, dipergunakan untuk mengatur pengerahan kuli-kuli untuk dipekerjakan di perkebunan di Sumatra. Kuli-kuli ini tidak saja didatangkan dari Jawa, tetapi juga dari Cina. Pada zaman pendudukan Jepang (1942–1944) tenaga kerja Indonesia secara paksa banyak dikirim ke Singapura dan Thailand sebagai *romusha* untuk membuat pelabuhan udara, jalan kereta api, dan lapangan terbang (Kurosawa, 1993, 145, dikutip dari Effendi, 1997).

Informasi tentang migrasi internasional setelah kemerdekaan masih tergolong langka. Relatif kecilnya volume migrasi internasional setelah kemerdekaan barangkali merupakan salah satu alasan sedikitnya informasi dan studi tentang migrasi internasional. Respons negara terhadap migrasi internasional setelah kemerdekaan juga belum terdokumentasi meskipun dari beberapa studi arus migrasi dari

Indonesia ke beberapa negara, seperti ke Saudi Arabia, Malaysia, dan Singapura, yang sudah berjalan sejak zaman kolonial sesungguhnya terus berlanjut sesudah kemerdekaan. Barulah sesudah Orde Baru, yaitu sekitar akhir tahun 1970-an, pemerintah terlihat secara eksplisit memberikan perhatian kepada migrasi tenaga kerja internasional yang mulai menunjukkan gejala peningkatan.<sup>195</sup>

Pada tahun 1988, didorong oleh kenyataan semakin meningkatnya volume migrasi internasional tenaga kerja Indonesia, Menteri Tenaga Kerja saat itu, Cosmas Batubara, mengeluarkan Peraturan Menteri (Permen) Nomor 5 yang mengatur tentang pengiriman tenaga kerja ke luar negeri. Pada saat yang sama dikeluarkan Keputusan Menteri Tenaga Kerja Nomor 1307 tentang Petunjuk Teknis pengerahan tenaga kerja Indonesia ke Arab Saudi. Sejak saat itu, bisa dikatakan bahwa negara mulai memberikan responsnya secara eksplisit terhadap migrasi tenaga kerja ke luar negeri. Pada tahun 1994, Menteri Tenaga Kerja, Abdul Latief, membentuk PT. Bijak yang berfungsi mengatur pengiriman tenaga kerja berketerampilan ke Malaysia. Persepsi negara terhadap buruh migran internasional sebagaimana secara eksplisit tertuang dalam GBHN Repelita V, yang sampai sekarang masih menjadi acuan adalah untuk mengurangi pengangguran di dalam negeri yang jika dibiarkan akan merupakan ancaman terhadap kestabilan nasional dan untuk meningkatkan devisa nasional.

Persoalannya, globalisasi ternyata memiliki paradoksnya sendiri karena ketika dunia menjadi semakin terbuka, dunia juga menjadi semakin timpang. Perbedaan pendapatan antara negara kaya dan miskin juga semakin melebar. Perdagangan dan pasar bebas yang seolah-olah menjadi acuan masa depan tak pelak lagi akan menciptakan dunia yang semakin terbuka bagi mereka yang kuat, namun semakin tidak adil bagi mereka yang lemah dan miskin. Di sinilah dilema yang di-

---

<sup>195</sup> Sejak Orde Baru, secara kuantitatif peningkatan jumlah pekerja migran di luar negeri adalah sebagai berikut: Pelita I (1969–1974): 5.624, Pelita II (1974–1979): 17.052, Pelita III (1979–1984): 56.410, Pelita IV (1984–1989): 292.362, Pelita V (1989–1994): 558.296 (dikutip dari makalah Effendi 1997, 7).

hadapi oleh negara seperti Indonesia: miskin dan berpenduduk besar. Krisis ekonomi yang berkepanjangan semakin mempersulit posisi Indonesia dalam menghadapi tantangan globalisasi.

Respons dan peran negara terhadap penduduk, khususnya migrasi penduduk, sejak zaman kolonial hingga sekarang tampaknya tidak banyak mengalami perubahan. Dari pengalaman masa lalu, baik pada masa kolonial maupun setelah kemerdekaan hingga zaman Orde Baru, persepsi elite penguasa terhadap penduduk dan tenaga kerja masih berkisar pada dua hal, yaitu sebagai ancaman dan sebagai pihak yang bisa dieksploitasi. Berdasarkan persepsi bahwa penduduk secara lebih tepat adalah buruh sebagai sebuah ancaman, respons yang kemudian muncul adalah bagaimana mengurangi ancaman, tetapi sekaligus mengeksploitasi buruh. Negara, dengan demikian, telah melakukan peran pertama-tama sebagai pihak yang memanfaatkan dan bukan mengayomi buruh, yang notabene adalah warga negaranya sendiri. Dalam menghadapi ribuan tenaga kerja yang dipulangkan dari Saudi Arabia dan Malaysia, misalnya sangat menarik adalah dipergunakannya Bakorstranas yang selama ini merupakan alat keamanan sebagai institusi yang ditugaskan untuk menangani dan mengendalikan proses pemulangan ribuan tenaga kerja Indonesia, baik dari Malaysia maupun Saudi Arabia. Lembaga-lembaga negara yang semestinya menangani persoalan ini, seperti Departemen Tenaga Kerja dan Departemen Luar Negeri, justru menjadi subordinat saja dalam menangani krisis yang dihadapi. Jelaslah bahwa persepsi negara terhadap masalah buruh migran sangat didasari terutama oleh pertimbangan-pertimbangan yang bersifat politik-keamanan daripada ekonomi-kesejahteraan.

Penanganan terhadap terlantarnya nasib ribuan buruh migran Indonesia di Malaysia dan Saudi Arabia akibat krisis ini memperlihatkan secara jelas betapa negara selama ini tidak mempersiapkan institusi perlindungan bagi buruh migran. Penyelesaian RUU Ketenagakerjaan yang sangat dipaksakan dalam waktu singkat dan “skandal Jamsostek” yang menyertainya, memperlihatkan telanjangnya penggunaan segala

upaya dari negara untuk meringkus buruh. Dilihat dalam konteks politik-ekonomi, fenomena buruh migran memberikan bukti yang tidak terbantah bahwa strategi pembangunan nasional yang selama ini dijalankan tidak berpihak kepada rakyat. Buruh migran, sebagaimana buruh-buruh lainnya di dalam negeri, barulah dilihat sebagai tenaga kerja murah dalam proses meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional. Buruh secara struktural dan sistemik juga sengaja dilemahkan posisi politiknya karena dapat mengancam kepentingan stabilitas nasional yang diyakini sebagai prasarat pertumbuhan ekonomi.

Dilihat dari perspektif jangka pendek, pada saat yang bersamaan dengan kembalinya ribuan buruh migran ke desa-desa asalnya, gejala ekonomi yang melanda Indonesia sudah jelas dampaknya terhadap meningkatnya jumlah pengangguran. Rencana pemerintah untuk menciptakan proyek-proyek padat karya untuk menampung barisan pengangur yang semakin panjang memang langkah yang sudah seharusnya dilakukan. Pertanyaannya apakah *crash program* ini mampu mengatasi persoalan yang ada? Jika tidak, kemungkinan terjadinya arus migrasi buruh migran secara ilegal ke negara tetangga, terutama Malaysia, diduga juga akan meningkat, meskipun daya serap ekonomi Malaysia pun dipastikan akan merosot akibat krisis moneter yang dialami. Dalam perspektif jangka panjang, migrasi internasional haruslah sejak awal diintegrasikan dalam agenda restrukturisasi dan transformasi sosial-ekonomi maupun politik yang sudah waktunya dilakukan. Respons dan peran negara terhadap buruh migran sudah saatnya didudukkan pada posisinya yang wajar, yakni buruh migran adalah warga negara yang tidak hanya memiliki kebutuhan yang bersifat ekonomis, tetapi juga membutuhkan kehormatan sebagai layaknya manusia yang bermartabat.

## **Ketidakstabilan Politik dan Migrasi Internasional**

Indonesia sebagai sebuah negara yang berpenduduk besar namun miskin lebih merupakan negara pengirim migran daripada sebaliknya. Mengacu pada SSF yang diajukan oleh Weiner, kiranya cukup jelas

bahwa kondisi politik domestik akan tetap merupakan faktor penentu bagaimana negara akan memberikan respons terhadap fenomena migrasi internasional yang akan semakin meningkat di masa yang akan datang. Politik migrasi yang bersifat *inward looking* di samping belum adanya penghargaan yang layak terhadap buruh, merupakan kendala-kendala yang bersifat internal yang masih akan menentukan bentuk respons negara terhadap migrasi internasional. Pada tingkat regional dan global, posisi Indonesia yang telah dijinakkan diduga juga akan tetap membuat politik luar negeri yang *undecisive* yang sangat merugikan bagi terciptanya mekanisme perlindungan yang sewajarnya bagi warga negara Indonesia yang bekerja di luar negeri.

Pada saat ini, tantangan yang harus dihadapi adalah dampak krisis ekonomi terhadap migrasi tenaga kerja ke negara tetangga yang diduga akan meningkat sebagai reaksi dari krisis ekonomi.<sup>196</sup> Dalam waktu dekat meningkatnya migrasi buruh dari Indonesia ke negara-negara tetangga, seperti ke Malaysia, Singapura, dan Brunei akan memiliki dampak politik yang cukup serius, terutama dalam hubungan antara Indonesia dan negara-negara tersebut. Di Malaysia dan Singapura pada saat ini sudah terdapat para pekerja migran yang berasal dari Indonesia dalam jumlah yang cukup besar. Di Malaysia, jumlah migran ilegal diduga mencapai sekitar 1 juta orang telah lama menjadi isu politik yang eksplosif di dalam negeri Malaysia.<sup>197</sup> Hal

---

<sup>196</sup> Kekhawatiran akan meningkatnya migrasi ke negara tetangga ternyata telah menjadi kenyataan. Dalam dua minggu terakhir bulan Februari 1998, pemerintah Malaysia telah menangkap sekitar tiga ribu migran yang melakukan pendaratan di berbagai tempat di Malaysia. Jumlah ini memperlihatkan peningkatan yang sangat drastis, dibanding kurang dari sembilan ribu selama tahun 1997. Sementara itu, 28 orang Indonesia tertangkap masuk secara ilegal ke Singapura selama satu minggu terakhir (*Jakarta Post*, March 1, 1998). Pada saat yang sama sekitar empat ribu calon TKI gelap terdampar di berbagai tempat di Riau karena gagal masuk ke Malaysia akibat penjagaan pantai Malaysia yang semakin ketat (*Kompas*, 1 Maret 1998). Sementara itu, diberitakan 40 migran ilegal dikhawatirkan tewas akibat perahu yang membawa 72 warga Indonesia terbalik saat perjalanan ke Malaysia (*Kompas*, Rabu, 4 Februari 1998).

<sup>197</sup> Lihat *Jakarta Post* Desember 17, 1995, "Foreign labor a major issue in Malaysia", juga studi Abdullah (1997).

tersebut akan meningkatkan ketegangan politik di dalam negeri Malaysia. Singapura, meskipun selama ini diduga hanya memiliki sedikit buruh migran tidak berdokumen, diduga akan semakin meningkat jumlah buruh migrannya akibat krisis yang terjadi di Indonesia. Seorang pengamat politik dari Institute of Southeast Asian Studies telah mengemukakan kekhawatirannya akan dampak dari krisis ekonomi di Indonesia, jauh sebelum krisis ini menjadi akut seperti yang kemudian terjadi: “*if growth rates in Indonesia plummet, as a result there could also be accelerated migration of people to neighbouring countries*”.<sup>198</sup>

Krisis ekonomi di Indonesia sejak bulan Juli 1997 akibat jatuhnya nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika, telah berkembang menjadi krisis politik yang berkepanjangan. Rangkaian ketegangan sosial, demonstrasi mahasiswa, dan kerusuhan massal di berbagai kota yang mencapai klimaksnya dengan kejatuhan Soeharto dari kursi kepresidenan pada tanggal 21 Mei 1998, membuktikan tingginya instabilitas politik di Indonesia. Presiden B.J. Habibie, yang dilantik setelah Soeharto turun, dan kabinet reformasi yang dibentuknya, menjelang akhir Mei 1998, sampai pertengahan tahun 1998 tidak mampu mengatasi memburuknya keadaan ekonomi yang ada.<sup>199</sup> Krisis politik yang terjadi bersamaan dengan krisis ekonomi yang telah menjadi akut merupakan kombinasi “*push factors*” yang akan mendorong migrasi-keluar dalam jumlah yang besar.<sup>200</sup>

---

<sup>198</sup> Lihat *Jakarta Post*, July 20, 1997. Prediksi PERC (*Political and Economic Risk Consultancy*) misalnya menunjukkan adanya peningkatan *rating risk* dari 2,96 pada bulan Desember 1997 menjadi 3,16 untuk bulan Januari 1998 karena adanya prospek “*population exodus*” dari Indonesia (*Jakarta Post*, February 26, 1998).

<sup>199</sup> Pada saat tulisan ini dibuat sekitar pertengahan Juli 1998, kondisi politik meskipun sudah relatif tenang namun masih diliputi oleh berbagai ketidakpastian, terutama akibat semakin memburuknya prospek perekonomian Indonesia.

<sup>200</sup> Kedutaan Australia dalam bulan Desember 1997 telah mengabulkan permintaan sebanyak 132 bisnis migran dari Indonesia, jumlah ini meningkat drastis dari jumlah bulan-bulan sebelumnya yang hanya mencapai 30 sampai 40 (*Jakarta Post*, February 26, 1998).

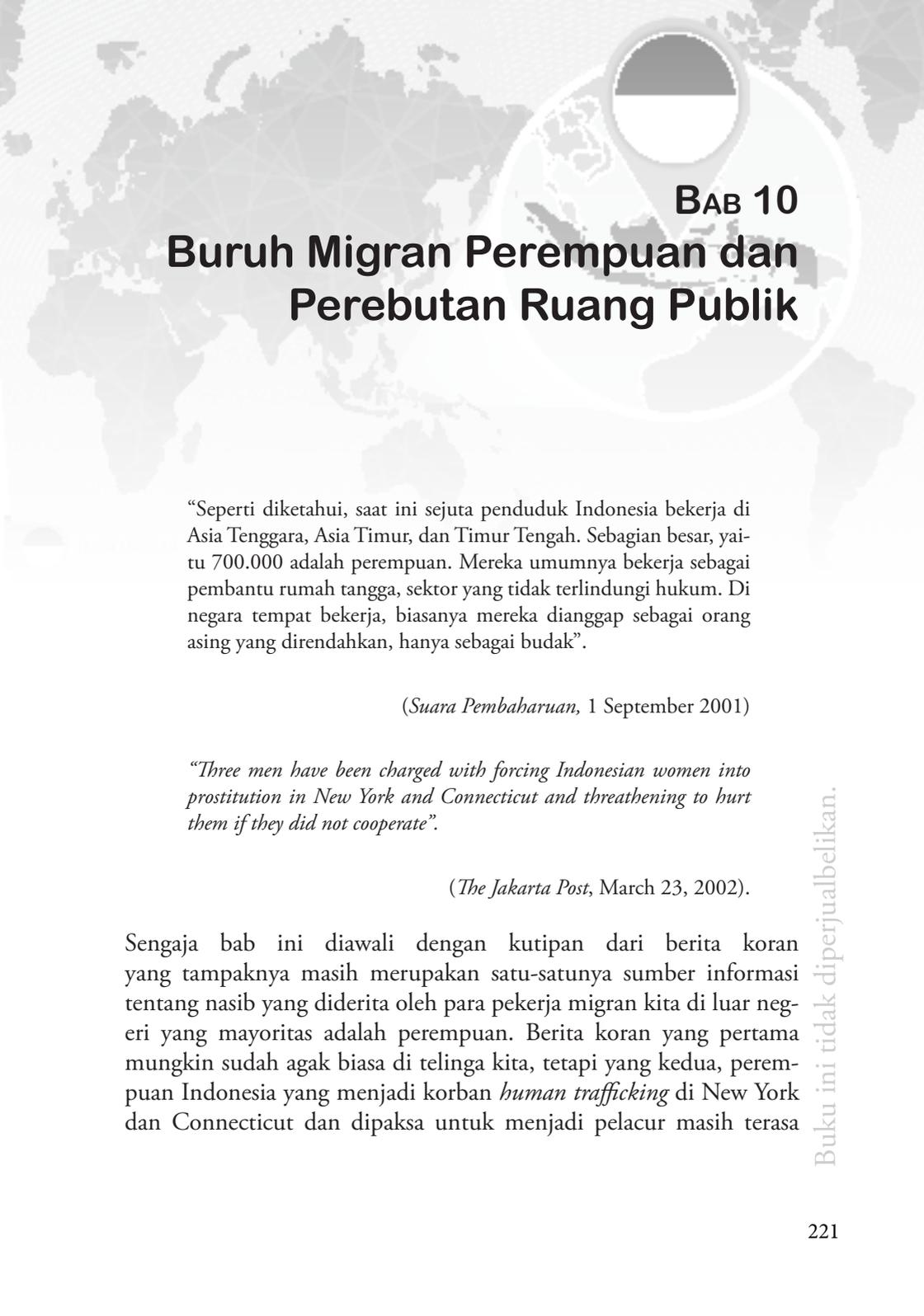
Jika selama ini terdapat estimasi dan pemberitaan *mass-media* yang cukup akurat terhadap migrasi dari Indonesia ke Malaysia Barat, Singapura, dan Australia; sebaliknya tidak ada pemberitaan pers yang memadai dari mobilitas penduduk yang melintasi perbatasan Kalimantan Barat dan Timur dengan Malaysia Timur (Serawak dan Sabah, juga ke Brunei), antara Papua dan PNG, dan antara Sulawesi Utara, Maluku Utara, dan Mindanao di Filipina Selatan.<sup>201</sup> Potensi terjadinya mobilitas penduduk juga bisa terjadi antara Nusa Tenggara Timur dan Papua dengan Australia Utara (*Northern Territory*). Kesamaan etnik dan ras merupakan faktor-faktor sosial-budaya yang sangat berpengaruh dalam menciptakan jaringan migrasi yang melintasi batas-batas negara-bangsa. Dalam keadaan krisis seperti yang sekarang terjadi, bisa diduga bahwa ikatan-ikatan etnik dan rasial antara penduduk di Indonesia dan penduduk di negara tujuan, juga akan sangat berperan dalam memudahkan berlangsungnya migrasi internasional.

---

<sup>201</sup> Migrasi penduduk dari suku-suku di Kalimantan dan Irian Jaya melintasi perbatasan batas negara merupakan kejadian yang biasa dan telah terjadi sejak lama. Migrasi penduduk di wilayah perbatasan akan mengalami peningkatan yang drastis pada saat-saat terjadi gejolak sosial maupun akibat bencana alam. Arus pengungsi dari Papua ke PNG, misalnya beberapa kali terjadi di tahun 1980-an sebagai reaksi penduduk terhadap ancaman dan ketidakstabilan di wilayah tempat tinggal mereka. Pada saat terjadi konflik antara orang Dayak dan Madura di Sanggauledo, Kalimantan Barat, bulan Desember 1996-Februari 1997, terjadi arus migrasi besar-besaran ke Serawak. Gejolak sosial, ketidakamanan politik, dan bencana alam, seperti kekeringan dan kelaparan, merupakan pendorong migrasi penduduk yang sering terjadi. Migrasi akibat perubahan lingkungan atau kelangkaan sumber daya (*scarcity*) merupakan sebuah isu baru yang mulai menjadi bahan kajian di kalangan ilmuwan sosial (Lihat Homer-Dixon 1991, Swain 1996). Pada tahun 1997 ratusan penduduk di daerah pegunungan-pegunungan Papua mati kelaparan akibat kekeringan dan penyakit yang melanda wilayah ini. Pada saat ini di pedalaman Kutai diberitakan sekitar 8 ribu warga sedang terancam kelaparan akibat kekeringan (*Kompas*, 2 Maret 1998). Jika ada peluang untuk bermigrasi, penduduk Papua atau Kalimantan yang mengalami bencana alam ini tidak akan bisa ditahan untuk mengungsi ke negara tetangga yang memiliki prospek lingkungan dan ekonomi lebih baik. “*Environmental migration*” (terminologi yang diperkenalkan Swain, 1994) ini memiliki dampak politik, baik bagi Indonesia maupun negara tetangga yang dijadikan tujuan migrasi.

Terciptanya kestabilan ekonomi dan politik di dalam negeri, sesuai dengan perspektif SSF dari Weiner, bersifat imperatif untuk mencegah prospek yang buruk berupa migrasi internasional yang bersifat ilegal ke negara-negara tetangga terdekat. Dalam konteks perubahan politik yang terjadi ini, reformasi di bidang pengiriman TKI ke luar negeri oleh pemerintah perlu dilakukan secara lebih terencana dengan berlandaskan pada prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengambilan keputusan dan penyusunan kebijakan publik. Dalam menghadapi tantangan masa depan, di mana arus modal, barang dan manusia antarnegara akan semakin tinggi intensitasnya; apakah respons dan peran negara yang bersifat reaktif seperti yang ada sekarang masih mungkin diteruskan? Jelas diperlukan sebuah sikap yang lebih proaktif dari negara dalam menghadapi masalah buruh migran pada masa depan. Sikap pro-aktif negara mengandaikan berubahnya persepsi yang selama ini ada yang menempatkan buruh sebagai sumber ancaman dan sumber divisa, menjadi persepsi yang memandang buruh sebagai warga negara yang memiliki hak-haknya yang layak dihormati. Untuk mendukung kebijakan pengiriman TKI yang diinginkan, perlindungan hukum yang menjunjung tinggi harkat kemanusiaan merupakan pilar utama yang harus ditegakkan.

Buku ini tidak diperjualbelikan.



## BAB 10

# Buruh Migran Perempuan dan Perebutan Ruang Publik

“Seperti diketahui, saat ini sejuta penduduk Indonesia bekerja di Asia Tenggara, Asia Timur, dan Timur Tengah. Sebagian besar, yaitu 700.000 adalah perempuan. Mereka umumnya bekerja sebagai pembantu rumah tangga, sektor yang tidak terlindungi hukum. Di negara tempat bekerja, biasanya mereka dianggap sebagai orang asing yang direndahkan, hanya sebagai budak”.

(*Suara Pembaharuan*, 1 September 2001)

*“Three men have been charged with forcing Indonesian women into prostitution in New York and Connecticut and threatening to hurt them if they did not cooperate”.*

(*The Jakarta Post*, March 23, 2002).

Sengaja bab ini diawali dengan kutipan dari berita koran yang tampaknya masih merupakan satu-satunya sumber informasi tentang nasib yang diderita oleh para pekerja migran kita di luar negeri yang mayoritas adalah perempuan. Berita koran yang pertama mungkin sudah agak biasa di telinga kita, tetapi yang kedua, perempuan Indonesia yang menjadi korban *human trafficking* di New York dan Connecticut dan dipaksa untuk menjadi pelacur masih terasa

jarang kita dengar. Namun, hampir dapat dipastikan bahwa jumlah *trafficking in women* akan semakin meningkat jumlahnya di dunia, termasuk dari Indonesia.

Kesenjangan ekonomi dan semakin terbukanya lalu lintas antar-negara merupakan dua pendorong utama semakin meningkatnya *trafficking in women* yang tidak jarang berujung pada pemaksaan perempuan untuk dipekerjakan sebagai pelacur dalam sebuah jaringan perdagangan yang sering merupakan bagian dari sebuah sindikat atau *organized crime*. Karena sifatnya yang *secretive* dan operasinya yang *clandestine*, informasi tentang tenaga kerja perempuan yang dipekerjakan sebagai pekerja seks komersial (PSK) di luar negeri sangat sulit dikumpulkan. Dalam statistik resmi, kategori jenis pekerjaan yang lazim dipakai adalah *entertainment*. Pekerja migran yang terbesar bekerja di sektor ini untuk Asia Tenggara adalah yang berasal dari Thailand dan Filipina, meskipun Indonesia juga mulai ambil bagian, terutama ke Malaysia, Singapura, dan Jepang. Insiden yang terjadi di New York dan Connecticut memperlihatkan bahwa diam-diam perempuan Indonesia sudah merambah ke tempat yang jauh seperti Amerika Serikat.<sup>202</sup>

Bab ini akan memberikan paparan tentang pola migrasi lintas negara di Asia Tenggara serta posisi Indonesia. Setelah itu, akan dikemukakan pula persoalan yang tidak kalah pentingnya berkaitan dengan migrasi pekerja migran perempuan, yang menyangkut persoalan politik migrasi dan kebijakan pengiriman tenaga kerja ke luar negeri. Pada bagian akhir, akan dibuat catatan penutup tentang migrasi perempuan, seksualitas, dan *trafficking* di Indonesia.

---

<sup>202</sup> Nursyahbani Katjasungkana, dalam wawancara di *Media Indonesia* (24 Maret 2002) mengatakan bahwa Indonesia berada di peringkat ketiga dunia sebagai pemasok perempuan dalam perdagangan perempuan internasional, setelah India dan Afrika. Sayangnya, Nursyahbani tidak menyebutkan sumber informasinya tersebut.

## Migrasi Lintas Batas di Asia Tenggara dan Sekitarnya

Kawasan Asia Tenggara merupakan kawasan yang sangat dinamis, baik karena interaksi antara penduduk di kawasan itu sendiri maupun interaksinya dengan kawasan-kawasan besar lain di luar Asia Tenggara, seperti Eropa, Timur Tengah, India, Cina, dan Jepang. Dengan semakin berkembangnya negara-negara di kawasan Pasifik Selatan, terutama Australia dan Selandia Baru, kawasan Asia Tenggara ikut berkembang sebagai “jembatan” antara berbagai kawasan besar di luar Asia Tenggara itu. Dalam konteks dinamika politik maupun ekonomi global inilah migrasi internasional atau migrasi lintas batas negara di Asia Tenggara mengalami perubahan pola maupun karakteristiknya dari masa ke masa seiring dengan transformasi politik global yang memengaruhinya.

Secara umum proses kolonisasi dan dekolonisasi merupakan dua transformasi politik yang memiliki implikasi sosial besar yang sangat berpengaruh terhadap pola dan kecenderungan migrasi internasional yang berlangsung di Asia Tenggara. Sebagai akibat kolonialisme, umpamanya, ribuan orang India dikirim sebagai buruh ke Asia Tenggara, Pasifik, Afrika Timur maupun Karibia, sementara orang Cina ke Asia Tenggara dan Amerika. Migrasi internasional pada masa kolonial yang terkenal sebagai *coolie trade* pada paruh kedua abad ke-19 dan awal abad ke-20, menyangkut nasib ribuan manusia. Pola migrasi yang berlangsung pada masa ini secara teoretis bisa dikatakan bersifat nonpermanen (*circulair*) dan cenderung didominasi oleh buruh laki-laki.

Mulai paruh kedua abad ke-20 mobilitas penduduk semacam ini mulai berkurang dan hampir-hampir terhenti pada tahun 1960-an seiring dengan proses dekolonisasi negara-negara di Asia dan Afrika. Sejak itu, pola migrasi internasional di kawasan ini berubah dari *forced* ke *voluntary movement*, antara lain, karena melanjutkan pendidikan, menetap sebagai imigran, migrasi untuk bekerja sebagai buruh kon-

trak maupun sebagai buruh terampil. Kecuali para migran yang pindah untuk tujuan menetap (sebagai imigran atau *settlers*) yang tidak jarang juga merupakan migran yang terampil, pola migrasi lainnya pada umumnya bersifat nonpermanen (Skeldon 1998). Sejak tahun 1970-an sampai dengan 1980-an, seiring dengan jatuhnya Vietnam Selatan ke tangan Vietnam Utara, selain keempat bentuk migrasi yang bersifat *voluntary* tadi bisa ditambahkan fenomena *boat people*, sebuah *forced migration*, yang memaksa orang untuk mencari tempat yang aman sebagai pengungsi (*refugee*) ke berbagai tempat di kawasan Asia Tenggara, sebelum kemudian menetap di Amerika Serikat, Australia, Kanada, dan Prancis.

Dalam lima tahun terakhir, kawasan Asia Tenggara telah menjadi kawasan transit bagi para pencari suaka yang berasal dari negara-negara Timur Tengah, Asia Tengah, dan Asia Selatan, terutama dari Afganistan, Iran, dan Irak, yang bermaksud masuk ke Australia. Para pencari suaka ini, meskipun masuk secara legal, kemudian secara ilegal berusaha menyeberang dan masuk ke kawasan Australia dan melakukan klaim sebagai pengungsi yang membutuhkan suaka politik. Di Asia Tenggara, Malaysia dan Indonesia merupakan batu loncatan akhir sebelum memasuki wilayah Australia secara ilegal. Pada tahun 2001, beberapa insiden yang cukup dramatis terjadi karena kapal yang disewa untuk membawa para imigran gelap ini tenggelam di perairan Samudra Hindia atau terpaksa kembali karena pihak Australia dengan keras menolak mereka memasuki wilayah Australia. Salah satu kapal yang ditolak hampir karam dan penumpangnya diselamatkan oleh kapal kargo dari Norwegia yang saat itu berada di dekat tempat kejadian. Peristiwa yang sangat mengesankan ini kemudian dikenal sebagai “Insiden Tampa”, sesuai dengan nama kapal kargo berbandera Norwegia yang menolong para pencari suaka ini. Pada saat itu, menurut data dari kantor perwakilan International Organisation for Migration (IOM) di Jakarta, terdapat sekitar lima ribu pencari suaka, terutama dari Afganistan, Iran, dan Irak, yang secara institusional mendapatkan pelayanan dari IOM.

Pada tahun 1950-an, proses dekolonisasi, di samping membebaskan penduduk negara-negara jajahan dari para penjajahnya, dalam konteks migrasi ternyata menghasilkan kekangan-kekangan baru. Kekangan-kekangan tersebut antara lain akibat diakuinya batas-batas negara yang mengharuskan negara melakukan kontrol terhadap lalu lintas manusia yang bukan warga negaranya. Sejak itulah, institusi imigrasi yang berwenang untuk meloloskan atau menolak keluar masuknya manusia ke sebuah negara menjadi semakin penting, juga di bekas negara-negara jajahan di kawasan Asia Tenggara. Untuk masuk ke negara lain diperlukan dokumen imigrasi yang lengkap, apalagi untuk tujuan yang berkaitan dengan pekerjaan, diperlukan berbagai dokumen lain selain dokumen keimigrasian.

Di Asia Tenggara, migrasi lintas batas negara yang bersifat ilegal merupakan fenomena yang mulai menggejala sejak awal tahun 1980-an seiring dengan perubahan tingkat perkembangan ekonomi yang mencolok antarnegara di kawasan ini. Negara-negara yang kemudian menyedot banyak buruh migran dari negara tetangganya yang miskin di Asia Tenggara daratan adalah Thailand yang menarik pekerja migran dari Burma, Vietnam dan negara-negara di Delta Sungai Mekong lainnya. Sementara itu, di Asia Tenggara kepulauan, Malaysia dan Singapura menjadi magnet bagi buruh migran yang berasal dari negara-negara di sekitarnya, terutama Indonesia dan Filipina. Migran ilegal, yang lebih tepat disebut sebagai migran tak berdokumen, terjadi karena beberapa alasan, yaitu migran masuk ke negara tanpa melalui pos imigrasi (*clandestine way*); migran masuk secara sah, namun tetap tinggal di negara tujuan melewati izin batas waktu tinggal yang diberikan (*overstay*); dan migran masuk ke negara tujuan secara sah, tetapi kemudian bekerja tanpa dokumen izin kerja di negara tujuan.<sup>203</sup>

Dilihat dari sudut geografi dan demografi, Indonesia memiliki potensi geopolitik yang besar di kawasan Asia Tenggara dan Pasifik. Potensi geografis yang sangat strategis dan jumlah penduduk yang besar ini tampaknya masih menjadi beban daripada sebagai modal

<sup>203</sup> Tentang migran tak berdokumen, lihat Hugo (1998a).

untuk berkembang dan berperan pada pencatatan politik ekonomi regional maupun global. Keteringgalan Indonesia dalam perkembangan ekonomi dibanding negara tetangga terdekatnya, yaitu Malaysia dan Singapura, merupakan daya dorong yang sangat besar bagi mengalirnya buruh migran Indonesia ke negara jiran tersebut. Sejak pertengahan tahun 1980-an salah satu fenomena yang sangat menarik dalam perkembangan mobilitas penduduk di Indonesia adalah meningkatnya migrasi tenaga kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri.

Arus migrasi tenaga kerja Indonesia yang terbesar adalah ke negara tetangga terdekat, yaitu Malaysia, di samping sebagian kecil ke Singapura. Selanjutnya, arus migrasi TKI yang juga semakin besar adalah menuju negara-negara Timur Tengah. Jika arus migrasi ke Malaysia didominasi oleh TKI laki-laki, yang umumnya dipekerjakan di sektor perkebunan dan konstruksi, arus migrasi ke Timur Tengah didominasi oleh TKW yang sebagian besar bekerja sebagai pembantu rumah tangga (PRT). Dari statistik TKI sejak pertengahan tahun 1980-an, terlihat dengan jelas bahwa TKW semakin mendominasi arus TKI ke luar negeri, yang merefleksikan berlangsungnya sebuah proses “feminisasi” TKI. Proses feminisasi juga berlangsung di Filipina, yang juga merupakan sumber TKW yang banyak dipekerjakan sebagai PRT. Proses feminisasi TKI terutama dipengaruhi oleh tingginya permintaan terhadap TKW, baik yang berasal dari Indonesia maupun Filipina, dari negara-negara yang membutuhkan mereka sebagai PRT. Di pihak lain, baik di Indonesia maupun Filipina, *supply* tenaga kerja untuk pekerjaan-pekerjaan yang tidak memerlukan keahlian apa-apa (baik laki-laki maupun perempuan) sangat melimpah.

Publikasi hasil studi tentang pekerja migran yang bersifat internasional belum banyak yang secara mendalam mengupas isu kebijakan dan politik di sebuah negara. Studi-studi yang ada masih didominasi oleh isu-isu sosial maupun ekonomi sebagai dampak dari sebuah kebijakan negara, tetapi belum menganalisis secara mendalam proses pembuatan kebijakan maupun kontestasi politik yang melingkupi

kebijakan tersebut.<sup>204</sup> Pada tingkat global, studi-studi tentang gender yang telah menjadi *trend* yang sangat kuat dalam hampir 20 tahun terakhir ini juga sedikit sekali yang secara khusus membahas aspek kebijakan negara terhadap buruh migran.<sup>205</sup>

Asian and Pacific Migration Journal (APMJ), sebuah jurnal akademis yang memfokuskan pada isu-isu migrasi di Asia Pasifik, dalam beberapa nomornya memfokuskan pada buruh migran perempuan (antara lain, Vol. 5/1996 dan Vol. 6/1997). Jurnal itu juga mengekspos dimensi sosial-demografis dan ekonomis di samping pelanggaran HAM yang dialami migran perempuan. Oxfam, sebuah LSM internasional, menerbitkan serial *Focus on Gender*. Salah satu nomornya mengupas *Gender and Migration* (1988). Salah satu artikel dalam buku ini adalah tentang kisah TKW Filipina yang menjadi PRT di Kanada (Grande & Kerr, 1998, 7–12). Hugo (2000) antara lain mengemukakan langkanya studi tentang masalah ini meskipun migrasi perempuan telah berlangsung dengan sangat pesat dalam dua dekade terakhir. Di Indonesia sendiri, kajian gender juga sedang marak. Namun, kajian yang melihat TKW secara khusus masih sangat sedikit.<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> Sebuah upaya untuk merintis pengkajian tentang kebijakan negara terhadap migrasi telah dilakukan oleh ISEAS di Singapura, (Januari 1998) berupa sebuah lokakarya yang makalah-makalahnya kemudian diterbitkan dalam *Soujourn*, edisi Desember 1999 dalam sebuah tema “*The State Response to Migration*”. Negara-negara yang diku-pas adalah Malaysia, Thailand, Singapura, Indonesia dan Filipina. Pada tahun 1998, APMNR (*Asia Pacific Migration Research Network*) menerbitkan Working papers yang berjudul “*Migration and Citizenship in the Asia Pacific: Legal Issues*” yang merupakan kumpulan makalah dari sebuah lokakarya yang dilakukan di Hongkong, Februari 1998, yang bertujuan mendokumentasikan berbagai aspek legal yang terkait dengan migrasi dan *citizenship* di negara-negara Asia Pasifik, termasuk Indonesia.

<sup>205</sup> Sebagai contoh, lihat Prugl and Meyer (1999), ada sebuah bab yang mengupas *trafficking in women*, tetapi pada proses yang terjadi dan bukan pada aspek kebijakannya.

<sup>206</sup> Sebagai contoh kumpulan tulisan tentang perempuan yang disunting, Oey-Gardener dkk. (1996) mengupas berbagai aspek dan dimensi perempuan di Indonesia, namun tidak ada yang berbicara tentang TKW. Kisah tentang TKW sejauh ini hanya dapat

## Migrasi dalam Agenda Politik Negara

Di Indonesia, migrasi atau mobilitas penduduk merupakan sebuah isu penting dalam agenda politik negara. Hal ini disebabkan oleh adanya persepsi yang kuat dari penguasa negara, baik pada masa kolonial maupun setelah kemerdekaan, bahwa beberapa kepentingan negara dapat dicapai melalui kebijakan migrasi. Kebijakan tentang migrasi telah dimulai bersamaan dengan diperkenalkannya politik etis pada awal abad ke-20 oleh pemerintah kolonial Belanda. Politik etis dicetuskan untuk memperbaiki tingkat kesejahteraan penduduk pribumi yang sangat merosot bersamaan dengan berakhirnya politik eksploitasi kolonial yang dikenal sebagai *cultuur stelsel* atau sistem tanam paksa.

Secara lebih khusus, politik etis yang terkenal dengan triloginya, yaitu irigasi, edukasi, dan emigrasi, secara umum bertujuan meningkatkan produktivitas pertanian rakyat dan sama sekali tidak bermaksud mengubah secara drastis struktur ekonomi, misalnya melalui industrialisasi. Legge (1964), misalnya berpendapat bahwa: “... *the measures taken by ‘ethical’ colonial governments to improve the living standarts were in the nature of mere palliatives; they provided some alleviation of particular areas of hardship, but they did not achieve – and did not attempt to achieve – any throughgoing technological changes*”.

Dari perspektif yang lain, Kartodirdjo (1973) melihat bahwa sejarah pedesaan Jawa abad ke-19 dan awal abad ke-20 sangat dipenuhi oleh berbagai gerakan para petani yang mengalami keresahan. Meluasnya keresahan para petani di pedesaan Jawa antara lain ditandai oleh meletusnya konflik kekerasan antara petani dan penguasa kolonial. Gerakan protes petani dan keresahan sosial berlangsung antara tahun 1900-1920 di berbagai tempat di Jawa, antara lain di Tangerang, Pamanukan, Sukabumi, Ciasem, Kuningan, Pekalongan, Gombang, Semarang, Mojokerto, Sidoardjo, Kediri, dan Jember.<sup>207</sup> Meskipun

---

dijumpai dalam Utomo (1990) dan Bethan (1993).

<sup>207</sup> Lihat dokumentasi Arsip nasional RI (1981).

sukar untuk menarik hubungan langsung yang bersifat kausal antara keresahan petani yang meluas di Jawa dengan diperkenalkannya kebijakan pemindahan penduduk dari Jawa ke luar Jawa (emigrasi/kolonisasi) sebagai salah satu program politik etis, sangat sulit untuk membantah kemungkinan adanya hubungan yang kuat (yang bersifat sebab-akibat) antara keduanya.

Kartodirjo (1973) berpendapat bahwa gerakan protes petani terkait erat dengan penetrasi sistem ekonomi kolonial yang dampaknya mencapai puncak pada abad ke-19. Menurut Kartodirjo (1973): “*The colonial rulers introduced a new legal and social relationship covering agrarian and labor matters. Excessive demands for compulsory services from the population and the levying of new taxes exacerbated popular discontent. Turning over some land to sugar cultivation and the exaction of a compulsory contribution of paddy rice had a direct bearing on some of the instances of social unrest*”.

Sebagai salah satu program dalam politik etis, kebijakan emigrasi dari pemerintah kolonial Belanda telah diformulasikan dan dikembangkan sebagai konsekuensi dari kombinasi tiga faktor kunci. *Pertama*, adanya perubahan politik di Belanda ketika koalisi Calvinis-Katolik berhasil meraih kekuasaan pada tahun 1891. Koalisi ini memiliki misi, antara lain untuk menghapus kebijakan kolonial di Indonesia yang bersifat eksploitatif terhadap penduduk pribumi. *Kedua*, terbukanya kesempatan ekonomi, terutama sebagaimana terlihat oleh para kapitalis/pengusaha Belanda, setelah seluruh kepulauan Indonesia berhasil ditaklukkan oleh tentara kolonial Belanda. Para kapitalis/pengusaha ini mulai menyadari akan adanya peluang yang sangat besar untuk membuka perkebunan di luar Jawa. Problem yang mereka hadapi adalah kurangnya tenaga kerja untuk menjadi buruh (kuli) dalam perkebunan yang mereka pikirkan. Di sinilah kebijakan pengiriman penduduk dari Jawa menjadi jawaban atas persoalan yang dihadapi para pengusaha perkebunan. *Ketiga*, faktor yang berkaitan dengan apa yang telah dikemukakan oleh Kartodirjo (1973), yaitu perlunya meredam meluasnya gerakan protes petani di Jawa dengan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

cara memindahkan penduduk dari kantong-kantong penduduk yang dianggap padat dan bisa menjadi sarang keresahan petani, ke luar Jawa.

Kebijakan migrasi, dalam hal ini pemindahan penduduk dari Jawa keluar Jawa (emigrasi) sebagaimana yang dikembangkan oleh pemerintah kolonial Belanda, dapat disimpulkan sebagai sebuah kebijakan yang sekaligus dapat memenuhi berbagai tujuan dan kepentingan negara dan elite yang berkuasa. Pemindahan penduduk untuk meredakan ketegangan sosial dan politik sejak saat ini telah menjadi suatu rekayasa demografis untuk memenuhi tujuan ekonomi, politik, dan keamanan negara. Kurang lebih sepuluh tahun setelah Indonesia merdeka, pemerintah untuk pertama kalinya menyusun Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), yaitu antara tahun 1956–1960. Pemindahan penduduk (disebut transmigrasi) dikemukakan sebagai kebijakan untuk mengurangi tekanan penduduk di Jawa, menyediakan tenaga kerja di luar Jawa, mendukung strategi militer, dan mempercepat proses asimilasi (Hardjosudarmo, 1965, 128–129). Sangatlah menarik bahwa tujuan untuk mendukung strategi militer telah dikemukakan secara eksplisit dalam Repelita ini. Kondisi politik yang saat itu diwarnai oleh meningkatnya pemberontakan daerah terhadap pusat, seperti PRRI/PERMESTA di Sumatra dan Sulawesi, DI/TII di Jawa Barat, telah ikut mendorong dicantumkannya tujuan-tujuan militer keamanan strategis dalam kebijakan migrasi di Indonesia.

Widjojo Nitisastro, seorang ahli ekonomi-demografi, mengemukakan pentingnya asimilasi antara penduduk luar Jawa dan Jawa melalui kebijakan migrasi sebagai cara untuk mempersatukan dan membangun bangsa Indonesia (Heeren, 1979). Kebijakan itu sekaligus sebagai kritik terhadap kebijakan migrasi pemerintah kolonial Belanda yang dianggapnya mendorong *enclave politics* karena permukiman penduduk yang dipindahkan dari Jawa dipisahkan dari penduduk setempat. Kebijakan migrasi pemerintah Indonesia justru dimaksudkan untuk membaurkan penduduk Jawa dan luar Jawa. Pendapat Nitisastro, yaitu terjadinya asimilasi atau pembauran antara

Buku ini tidak diperjualbelikan.

penduduk yang berasal dari Jawa dan penduduk setempat, dibuktikan oleh Wertheim (1959) sebagai kebijakan yang tidak menjadi kenyataan. Wertheim, seorang sosiolog, mengemukakan hasil penelitian yang dilakukannya pada tahun 1956 di Lampung, Sumatra bagian selatan. Menurut Wertheim, temuannya di Lampung memperlihatkan bahwa proses asimilasi tidak terjadi, bahkan terjadi resistensi dari penduduk setempat terhadap kehadiran penduduk pendatang dari Jawa. Wertheim (1959) menggambarkan situasi masyarakat di Lampung sebagai berikut. “*The situation, led to the increasing resistance of Sumatrans to resettlement policies. Such resistance could seriously hamper further transmigration efforts, since the absorptive capacity of the outer islands is not only restricted by spatial and technical factors, but by social ones as well*”.<sup>208</sup>

Pada awal Orde Baru, motivasi Soeharto untuk meneruskan kebijakan transmigrasi yang telah dikembangkan oleh pemerintahan Soekarno tidaklah sulit untuk dipahami. Penjelasaannya, sebagaimana dikemukakan oleh Koentjaraningrat (Visser, 1998), terletak pada kuatnya paham “harmoni” di kalangan orang Jawa, yang dalam konteks politik Indonesia dapat diterjemahkan sebagai “kesatuan nasional” atau “integrasi nasional”. Selain itu, terdapat pandangan yang kuat di kalangan elite Orde Baru bahwa pemindahan penduduk dari Jawa ke luar Jawa bisa dipakai sebagai pengganti *land reform*. Seperti diketahui, *land reform* dianggap berbau komunis sehingga harus dihilangkan.<sup>209</sup> Terus dilanjutkannya kebijakan pemindahan penduduk dari Jawa ke luar Jawa (transmigrasi) oleh pemerintah Orde Baru sesungguhnya sedikit aneh karena para ekonom-teknokrat pada umumnya lebih percaya bahwa yang diperlukan oleh Indonesia adalah kebijakan pengendalian laju pertumbuhan penduduk melalui program KB (Keluarga Berencana) yang sebelumnya diharamkan oleh

---

<sup>208</sup> Apa yang dikhawatirkan oleh Wertheim untuk sebagian tampaknya menjadi kenyataan dengan pecahnya konflik antara penduduk setempat dan pendatang dalam “Peristiwa Lampung” pada bulan Februari 1989.

<sup>209</sup> Uraian tentang hal ini bisa dibaca di Tjondronegoro (1972).

Soekarno dan program penciptaan lapangan kerja. Akan tetapi, program transmigrasi ternyata tetap dipertahankan, bahkan mendapatkan prioritas yang tinggi dalam pemerintahan Soeharto.

Kenyataan di atas memperlihatkan kuatnya obsesi terhadap pentingnya kebijakan migrasi internal (suatu warisan dari zaman kolonial) yang mencerminkan kuatnya karakter *inward looking* dari kebijakan negara terhadap migrasi. Selain bersifat *inward looking*, kebijakan migrasi juga bersifat *gender blind* dengan menitikberatkan kebijakan pada “kepala rumah tangga” yang hampir selalu adalah laki-laki. Karakter *inward looking* dan *gender blind* yang melekat secara kuat pada persepsi elite penguasa terhadap kebijakan migrasi inilah yang selanjutnya ikut memengaruhi kebijakan dan politik yang berkait dengan pengiriman TKI/TKW hingga sekarang.

## **Pola dan Karakteristik TKI**

Pada bagian ini akan dipaparkan pola dan karakteristik TKI sejak awal tahun 1970-an hingga sekarang. Telah terjadi peningkatan jumlah TKI yang cukup drastis sejak Repelita II, dari hanya 17 ribu menjadi lebih dari 800 ribu, yang mencakup seluruh negara tujuan. Jika kita lihat secara khusus terhadap dua negara tujuan yang paling banyak menyedot TKI, yaitu Saudi Arabia dan Malaysia/Brunei, terlihat bahwa peningkatan yang signifikan untuk Saudi Arabia terjadi dari Pelita III hingga Pelita IV, dan kemudian stabil; sementara Malaysia/Brunei dari Pelita IV sampai Pelita V dan juga dari Pelita V hingga Pelita VI. Ada dugaan bahwa lapangan kerja yang mulai terbuka di negara-negara *East Asian Tigers* (Hongkong, Taiwan, Singapura, Korea, dan Jepang) pada awal Pelita VI ikut berpengaruh terhadap relatif stabilnya jumlah TKI ke Saudi Arabia.

Meskipun TKI ke Malaysia pada umumnya diserap oleh sektor perkebunan dan industri konstruksi (bangunan), dan pada umumnya adalah tenaga kerja laki-laki, penelitian Raharto (1997) di Flores Timur, yang merupakan daerah pengirim TKI utama ke Malaysia, menyatakan adanya kecenderungan meningkatnya migrasi perem-

puan untuk menjadi PRT di Malaysia. Secara umum, dalam Pelita VI, TKW mencapai lebih dari 60%. Dari keseluruhan TKW yang tercatat oleh Depnaker dalam Pelita VI, hampir setengahnya (49%) menuju ke Arab Saudi, kemudian disusul ke Malaysia. Sementara itu, sisanya pada umumnya menuju ke negara-negara Asia lainnya. Jika dilihat TKI yang bekerja di Arab Saudi, perbandingan antara perempuan dan laki-laki adalah 12 dibanding 1. Diduga, perbandingan ini akan semakin tinggi jika mereka yang ilegal atau *undocumented* ikut diperhitungkan. Sebagaimana banyak diketahui, cukup besar jumlah TKW yang menuju ke Arab Saudi dengan memakai alasan untuk melakukan “umroh” atau “ibadah haji”, tetapi kemudian “lari” dan mencari pekerjaan (pada umumnya sebagai PRT tak berdokumen).

TKW yang bekerja di luar negeri, termasuk ke Saudi Arabia, pada umumnya berusia muda. Sebuah penelitian yang dilakukan di Jawa Barat memperlihatkan bahwa usia TKW jauh lebih rendah daripada usia TKI laki-laki (Adi 1996). Meskipun batas minimum yang ditetapkan oleh Depnaker untuk calon TKW yang hendak bekerja sebagai TKW di luar negeri adalah 20 tahun, bukanlah rahasia lagi bahwa umur para calon TKW umumnya belum mencapai 20 tahun.

Sebuah survei yang dilakukan di Jawa Barat memperlihatkan bahwa mayoritas TKI bekerja untuk pekerjaan-pekerjaan yang bersifat *unskilled* atau *semi-skilled*, seperti PRT, sopir, dan buruh bangunan. Data menunjukkan bahwa lebih dari 80% TKI yang pernah bekerja di Timur Tengah adalah bekerja sebagai PRT. Sementara di negara Asia lainnya, mereka yang bekerja sebagai PRT mencapai lebih dari 50%. Dari keadaan ini bisa diduga bahwa jenis pekerjaan yang banyak dilakukan oleh para TKW adalah pekerjaan yang memiliki risiko tinggi untuk dieksploitasi karena jenis pekerjaan semacam ini boleh dikatakan tidak memiliki perlindungan hukum karena berada di luar sistem hukum perburuhan yang berlaku. Berbagai studi dan pengamatan telah membuktikan bahwa para PRT merupakan kelompok buruh migran yang paling rentan atas berbagai bentuk penyalahgunaan dan bermacam-macam kekerasan yang sangat bertentangan dengan hak asasi manusia.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Menurut Dirjen Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri (P2TKLN) Depnakertrans, selama tahun 1999 sampai dengan Juni 2001, jumlah penempatan TKI tercatat sebesar 968.260 orang dengan rata-rata penempatan TKI mencapai 387.304 orang setiap tahunnya. Dari jumlah penempatan TKI tersebut, 47,16% berada di kawasan ASEAN; 34,50% di Timur Tengah; 17,52% di Asia Pasifik; 0,7% di Eropa dan Amerika Serikat; serta 0,06% di berbagai negara lainnya. Sementara itu, dari jumlah TKI yang ditempatkan, mayoritas adalah TKW, yaitu 71,39% dan sisanya 28,61% adalah TKI laki-laki.

## **Kebijakan Pengiriman TKI**

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, baik pada masa kolonial maupun pascakolonial, persepsi negara terhadap migrasi dan mobilitas penduduk sangat bersifat *inward looking*, dan sangat menekankan tujuan-tujuan yang bersifat strategis seperti misalnya untuk mendukung tercapainya “integrasi nasional”. Dari berbagai studi yang telah dilakukan, kita ketahui bahwa migrasi tenaga kerja yang bersifat internasional sudah terjadi sejak zaman kolonial.<sup>210</sup>Penekanan yang berlebihan terhadap fungsi strategis dari kebijakan migrasi internal melalui program emigrasi (kolonial) dan transmigrasi (pascakolonial) membuat kurang dan terlambatnya perhatian negara, terutama setelah kemerdekaan, terhadap mulai merebaknya migrasi tenaga kerja yang bersifat internasional, yang gejalanya sudah terlihat sejak awal tahun 1980-an. Pada tahun 1981, pemerintah (dalam hal ini Depnaker) membentuk Asosiasi Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (APJATI) setelah dirasakan perlu adanya pengorganisasian dan pengelolaan arus migrasi TKI ke negara-negara Timur Tengah. APJATI adalah sebuah konsorsium dari perusahaan-perusahaan yang melakukan pengerahan tenaga kerja, yang izin usahanya dikeluarkan oleh Depnaker. Dalam melakukan bisnisnya, perusahaan pengerah

---

<sup>210</sup> Lihat misalnya Thompson (1947); Vredembrecht (1964); Suparlan (1995); Adam (1994), Breman (1997), dan Miyazaki (1998).

tenaga kerja ini bekerja sama dengan perusahaan mitra mereka di negara-negara penerima TKI.

Barulah setelah pertengahan tahun 1980-an, pemerintah mulai menaruh perhatian terhadap masalah TKI yang ke luar negeri, terutama yang ke Malaysia dan Saudi Arabia karena dianggap bisa menjadi jalan keluar dari berbagai persoalan akibat semakin membengkaknya pengangguran di dalam negeri. Di sini sekali lagi terlihat sifat *inward looking* dari sikap negara terhadap persoalan TKI yang terutama dipertimbangkan sebagai jawaban terhadap masalah domestik, misalnya untuk mengurangi peningkatan *social unrest* akibat pengangguran dan bukan sebagai sebuah strategi pemasaran tenaga kerja ke luar negeri yang bersifat *outward looking*. Kebijakan pengiriman TKI ke luar negeri, oleh karena itu, sangat bersifat *ad hoc* dan reaktif, dan ditempatkan sebagai bagian dari strategi penciptaan keamanan politik di dalam negeri. Tujuan mengurangi dampak pengangguran dicantumkan secara eksplisit dalam Repelita IV (1984/85-1988/89), yang menargetkan untuk mengirim sebanyak 225 ribu TKI ke luar negeri.

Sekitar pertengahan tahun 1980-an, bersamaan dengan mulai terlihatnya perhatian pemerintah terhadap manfaat pengiriman TKI ke luar negeri, pers Indonesia juga mulai terlibat dalam pemberitaan tentang berbagai pengalaman buruk yang menimpa para TKI, terutama TKW yang bekerja sebagai PRT di negara-negara Timur Tengah. Yang menarik adalah respons pemerintah terhadap pemberitaan pers yang berusaha mengungkapkan adanya berbagai tindak kekerasan yang dialami oleh para TKW di Timur Tengah. Sudomo, sebagai Menteri Tenaga Kerja pada waktu itu, justru membuat instruksi yang melarang para TKW berbicara kepada pers. Sudomo mengatakan bahwa adanya berbagai laporan pers tentang nasib buruk yang menimpa TKW akan menimbulkan persoalan hubungan antara Indonesia dengan negara-negara di Timur Tengah.<sup>211</sup>

<sup>211</sup> Penunjukan Sudomo, mantan panglima Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib) – sebuah lembaga keamanan produk pertengahan tahun 60-an oleh Soeharto, sebagai Menteri Tenaga Kerja memperlihatkan besarnya pertimbangan

Dibandingkan dengan apa yang terjadi di Saudi Arabia, perhatian publik, termasuk pers, terhadap apa yang dialami para TKI di Malaysia relatif sedikit. Padahal, dampak mengalirnya TKI ke Malaysia telah menjadi perdebatan publik yang cukup penting, terutama karena adanya implikasi politik bagi keseimbangan rasial antara Melayu dan non-Melayu (terutama Cina) di Malaysia, dan adanya tuduhan terhadap para migran atas peningkatan angka kriminalitas. Pemerintah Malaysia sendiri sudah sejak awal tahun 1980-an mengambil langkah-langkah yang cukup serius untuk merespons mengalirnya TKI yang sebagian tidak memiliki dokumen resmi (di Malaysia diistilahkan sebagai “pendatang haram”). Pada tahun 1984, misalnya pemerintah Malaysia mengambil inisiatif untuk membuat kesepakatan dengan pemerintah Indonesia (yang dikenal sebagai *Medan Agreement*) untuk mengatur TKI, terutama yang bekerja sebagai buruh perkebunan dan PRT, dua lapangan pekerjaan yang paling banyak menyerap pekerja migran dari Indonesia. Implementasi dari *Medan Agreement* ini boleh dikatakan gagal karena adanya resistensi dari para pengusaha perkebunan maupun para majikan yang mempekerjakan PRT untuk menaati peraturan yang berlaku. Hal ini dapat dimengerti karena para pengusaha dan majikan inilah yang paling diuntungkan dengan adanya TKI ilegal yang tidak akan menuntut jika dibayar dengan upah rendah.

Arus pekerja migran ke Malaysia, baik yang mencari pekerjaan ke Semenanjung maupun ke Serawak dan Sabah, sesungguhnya telah berlangsung sejak zaman kolonial. Pertumbuhan ekonomi yang cepat yang dialami Malaysia sejak awal tahun 1970-an, telah meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Hal itu menyebabkan enggannya warga Malaysia bekerja di berbagai jenis pekerjaan kasar yang bergaji rendah. Di sinilah kemudian arti penting hadirnya para buruh migran, yaitu untuk mengisi lowongan pekerjaan yang tidak mau lagi dikerjakan oleh penduduk setempat. Selain dari Indonesia, pekerja migran datang dari Bangladesh, Thailand, dan Filipina yang banyak mengalami kelebihan

---

keamanan dalam menangani masalah ketenagakerjaan di dalam negeri.

tenaga kerja. Yang menarik, terlihat adanya semacam proses “pengisian” kekosongan lapangan kerja yang ditinggalkan oleh pekerja-pekerja setempat yang ternyata tidak sedikit yang bermigrasi ke negara lain, seperti Singapura, Taiwan, dan Jepang, yang memberikan gaji jauh lebih tinggi dibandingkan kalau mereka tetap bekerja di dalam negeri.

Pada awal Repelita V (1988–1993), tepatnya pada tahun 1988, sebuah langkah yang cukup penting dibuat oleh Cosmas Batubara, pengganti Sudomo, sebagai Menaker. Langkah tersebut dilakukan melalui Keputusan Menteri Nomor 5 Tahun 1988 yang mengatur proses pengiriman TKI ke luar negeri. Pada saat yang sama, sebuah peraturan khusus (Keputusan Menteri Nomor 1307) juga dikeluarkan yang berisi Pedoman Teknis untuk pengerahan TKI ke Saudi Arabia. Awal Repelita VI (1994–1999) ditandai oleh dicantumkannya target untuk mengirim TKI sebanyak 1,25 juta TKI ke luar negeri. Menteri yang baru, Abdul Latief, seorang pengusaha swasta yang sukses, juga mengawali kebijakannya dengan melantik Direktur Pengiriman TKI ke luar negeri, menggantikan Biro Tenaga Kerja Luar Negeri. Menaker Abdul Latief juga membentuk sebuah lembaga semi-pemerintah (BUMN), yaitu PT BIJAK, untuk mengkoordinasikan kegiatan merekrut tenaga kerja ke luar negeri. Selain itu, di lingkungan Depnaker didirikan Yayasan Sumber Daya Manusia yang bertugas melakukan pengumpulan dana dari TKI untuk keperluan asuransi TKI. Sejauh yang dapat diamati, kinerja Yayasan ini masih belum terlihat hasilnya, terutama dalam meningkatkan kesejahteraan TKI. Terlihat masih banyak terjadinya eksploitasi dan berbagai tindak kekerasan terhadap para buruh yang bekerja di luar negeri.

“Prestasi” Menaker Abdul Latief lainnya adalah dalam “menggolkkan” RUU Tenaga Kerja yang ternyata dinilai sangat kontroversial, baik dari segi prosesnya yang dianggap mengandung unsur *money politics* maupun dari segi produknya yang dinilai jauh dari aspirasi para buruh. Buruh migran, misalnya sama sekali tidak disinggung dalam RUU Tenaga Kerja yang diusulkan oleh Menaker Abdul Latief ini. RUU Tenaga Kerja yang kemudian dibekukan ini mencerminkan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

kuatnya dominasi negara dan pengusaha dalam masalah perburuhan di Indonesia. RUU ini juga, sekali lagi, merefleksikan pandangan yang selama ini hidup di kalangan elite yang berkuasa, yaitu sifat atau karakter *inward looking* dan *gender blind* terhadap persoalan buruh, khususnya buruh migran di Indonesia.

Pada bulan Agustus 1997, Indonesia mulai terkena dampak krisis moneter yang sebelumnya menyerang Thailand. Krisis moneter ini ditandai oleh melemahnya nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika. Pada saat itu diprediksikan sebanyak satu juta tenaga kerja akan menganggur pada tahun 1998 akibat dampak krisis moneter di Indonesia. Krisis moneter yang kemudian melanda negara-negara Asia Tenggara dan Asia Timur mendorong terjadinya deportasi buruh migran Indonesia dari negara-negara yang terkena dampak krisis, seperti Malaysia, Singapura, dan Korea Selatan. Pada saat itu, misalnya pemerintah Malaysia menyatakan akan mendeportasi satu juta pekerja migran yang ada di negara itu, yang mayoritas berasal dari Indonesia. Presiden Soeharto menginstruksikan kepada Menaker untuk menampung ribuan pekerja yang terpaksa menganggur untuk dipekerjakan pada berbagai program padat karya. Pada saat yang hampir bersamaan, akibat tidak dimilikinya izin kerja, pada bulan November 1997, lebih dari 35 ribu TKW juga dipulangkan dari Saudi Arabia sehingga membuat daerah pedesaan tempat asal para buruh migran ini menjadi semakin memburuk tingkat kesejahteraan sosial dan ekonominya.<sup>212</sup>

Meskipun cukup banyak kasus kekerasan yang dialami para TKW di negara-negara Timur Tengah, sebagaimana yang banyak diberitakan oleh pers dan media massa, tampaknya pemerintah Indonesia tidak memiliki keberanian untuk melakukan gugatan kepada pemerintah negara-negara Arab. Di sana tidak sedikit TKW yang mengalami tindak kekerasan dan pelecehan seksual. Menurut

---

<sup>212</sup> Perihal memburuknya keadaan masyarakat akibat krisis ekonomi, antara lain bisa dilihat tulisan Ananta *et.al.* (1998), Chuzaifah (1999) dan Breman dan Wiradi (2002) tentang dampak krisis terhadap migrasi tenaga kerja.

Smith Alhadar, peneliti dari Society for Middle East Studies, yang pernah bekerja selama lima tahun di bidang pembangunan konstruksi di Jeddah, lemahnya posisi pemerintah Indonesia dalam berhadapan dengan negara-negara Arab, antara lain karena besarnya bantuan yang diberikan negara-negara Arab terhadap organisasi-organisasi Islam di samping sangat berpengaruhnya mereka dalam OKI karena kontrol yang dimiliki terhadap pasokan minyak dunia.

Di samping itu, kontrol yang dimiliki Arab Saudi terhadap dua kota suci Islam, Mekah dan Madinah yang menjadi tujuan dari ibadah haji umat Muslim seluruh dunia, memberikan kesempatan bagi pemerintah Arab Saudi untuk menetapkan semacam kuota bagi negara-negara yang akan mengirimkan jemaah hajinya. Ini merupakan sebuah isu yang sangat penting bagi Indonesia karena Indonesia merupakan negara Muslim yang besar di dunia. Tampaknya, hubungan antara Indonesia dan Arab Saudi yang khusus semacam ini telah membuat Indonesia memiliki posisi yang bersifat subordinatif dalam hubungan dengan Saudi Arabia. Posisi atau kedudukan yang bersifat subordinatif semacam inilah yang secara umum melemahkan posisi tawar Indonesia dalam persoalan yang menyangkut nasib TKW.<sup>213</sup>

Krisis ekonomi dan kembalinya ribuan TKI dari Timur Tengah dan Malaysia berpengaruh terhadap upaya-upaya untuk meningkatkan kualitas kebijakan pengiriman TKI ke luar negeri karena pemerintah kemudian tersedot energinya untuk menangani membengkaknya jumlah penganggur yang jika dibiarkan akan berdampak pada kestabilan sosial dan politik. Krisis ekonomi yang berkepanjangan rupanya juga telah mendorong bangkitnya mahasiswa untuk melakukan demonstrasi terhadap pemerintah, yang berujung pada tumbangannya pemerintahan Soeharto. Pada tanggal 21 Mei 1998, Soeharto me-

---

<sup>213</sup> Saporinah Sadli, Ketua Komisi Nasional Hak-hak Asasi Perempuan (KOMNAS Perempuan), dalam ceramah yang diberikan di Leiden-Belanda, Desember 2000, di depan *International Women Group* menyinggung adanya kaitan antara jatah (kuota) haji dengan lemahnya sikap pemerintah Indonesia terhadap pemerintah Saudi Arabia meskipun banyak pelanggaran atas hak-hak TKW di sana.

nyerahkan tampuk pimpinan negara kepada wakilnya B.J. Habibie yang dalam masa kepemimpinannya yang singkat (kurang lebih satu setengah tahun) berusaha menampung berbagai tuntutan masyarakat, antara lain dalam permasalahan buruh.

Pada masa pemerintahan Habibie, buruh memperoleh kemerdekaan untuk mendirikan organisasi secara leluasa, tidak seperti era Soeharto yang hanya membolehkan adanya satu organisasi buruh (SPSI). Dalam masa reformasi ini, puluhan organisasi buruh baru didirikan, bahkan ada organisasi buruh yang kemudian membentuk partai politik dan mencoba ikut dalam pemilihan umum yang diselenggarakan pada bulan Juni 1999. Yang juga menarik adalah keputusan pemerintah Habibie untuk meninjau ulang UU Ketenagakerjaan yang baru, yang oleh berbagai kalangan, terutama LSM dan buruh, dianggap tidak mencerminkan aspirasi dan kepentingan kaum buruh.

Antusiasme masyarakat (*public euphoria*) menyusul kejatuhan Soeharto sedikit sekali pengaruhnya terhadap upaya perbaikan nasib buruh migran atau TKI. Isu atau permasalahan buruh migran tampaknya tidak memperoleh perhatian yang memadai, bahkan cenderung dilupakan dalam percaturan politik yang lebih tersedot oleh berbagai isu yang lebih bersifat nasional. Upaya untuk mengangkat persoalan buruh migran, terutama TKW, yang dilakukan oleh *Solidaritas Perempuan*, misalnya dengan menemui Menaker yang baru Theo Sambuaga (salah satu pengurus teras Golkar) tidak membawa dampak yang berarti. Fahmi Idris (juga dari Golkar) yang kemudian menggantikan Theo Sambuaga sebagai Menaker terlihat lebih proaktif dalam menangani persoalan-persoalan buruh, antara lain upayanya untuk merangkul Muchtar Pakpahan, Ketua Umum Serikat Buruh Sejahtera Indonesia (SBSI), sebuah organisasi buruh yang dianggap terlarang pada masa Soeharto.

Berbagai konvensi internasional perburuhan juga diratifikasi oleh pemerintah Indonesia semasa Fahmi Idris menjabat sebagai Menaker. Meskipun demikian, persoalan TKI belum juga memperoleh perhatian secara memadai dari pemerintah. Sedikit perubahan tampak

terjadi pada saat itu karena adanya perhatian dari Din Syamsuddin, yang menjabat sebagai Dirjen Binapenta, yang berupaya memberikan perhatian pada kasus-kasus TKW di Timur Tengah. Din Syamsuddin sebagai seorang yang memiliki latar belakang pendidikan Islam dan juga merupakan pimpinan Muhammadiyah terlihat agak serius dalam merespons tuntutan akan adanya perhatian pemerintah terhadap masalah TKW di Timur Tengah. Dia juga terkesan berpihak pada LSM dan organisasi buruh migran dalam berhadapan dengan pihak PJTKI. Pada masa Fahmi Idris menjabat sebagai Menaker, diputuskan untuk membuat terminal tersendiri bagi TKI yang akan berangkat atau pulang ke dan dari luar negeri di Bandara Soekarno-Hatta, Cengkareng. Upaya pembukaan terminal baru khusus TKI yang dilakukan pada bulan September 1999 diisi oleh pidato Presiden Habibie yang antara lain mengemukakan perlunya melakukan upaya perbaikan kebijakan pengiriman TKI di masa depan. Menaker menyebutkan dalam sambutannya, bahwa setiap hari rata-rata redapat 600 TKI yang diberangkatkan dan 400 TKI yang pulang melalui bandara Cengkareng.

Pada bulan Desember 1999, Abdurrahman Wahid terpilih sebagai presiden menggantikan Habibie yang tidak mendapatkan dukungan di DPR untuk dicalonkan lagi sebagai presiden. Wahid dalam pemilihan itu berhasil mengalahkan Megawati, yang sebetulnya didukung oleh fraksi terbesar di DPR/MPR, yaitu PDI Perjuangan. Bomer Pasaribu, seorang tokoh Golkar dan Ketua SPSI zaman Soeharto, diangkat oleh Wahid sebagai Menaker. Pada bulan Agustus 2000, kabinet Wahid ternyata mengalami *reshuffle*. Bomer Pasaribu digantikan oleh Alhilar Hamdi yang juga merangkap sebagai Menteri Transmigrasi dan Kependudukan. Di masa itu, Kementerian Tenaga Kerja digabung dengan Kementerian Transmigrasi dan Kependudukan. Soeramsihono, seorang pejabat karier dari dalam kementerian tenaga kerja diangkat menggantikan Din Syamsuddin, antara lain dalam menangani pengiriman TKI ke luar negeri. Penggantian Din Syamsuddin oleh Soeramsihono bisa ditafsirkan sebagai kembalinya kekuatan birokrasi dalam pengurusan TKI dari tangan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

politisi. Perubahan ini diduga akan memiliki pengaruh terhadap kembali melemahnya upaya perbaikan kebijakan pengiriman TKI ke luar negeri yang sedikit memperoleh perhatian pada masa kepemimpinan Din Samsuddin. Bersamaan dengan itu, di masyarakat sedang ramai dikampanyekan, terutama oleh kalangan aktivis perempuan yang mendapat dukungan dari Menteri Pemberdayaan Perempuan Khofifah Indar Parawansa, untuk menghentikan pengiriman TKW ke luar negeri, terutama Timur Tengah.

Kontroversi seputar isu diteruskan atau dihentikannya pengiriman TKW ke Timur Tengah mendapatkan respons dari Menaker Alhidal Hamdi setelah sebelumnya bertemu dengan Presiden Abdurrahman Wahid. Menaker Alhidal Hamdi menyatakan bahwa pengiriman TKW tidak mungkin dihentikan karena akan berdampak pada meningkatnya pengangguran di dalam negeri, di samping akan mendorong membesarnya pengiriman TKW secara ilegal di luar kewenangan pemerintah. Menaker juga mengatakan bahwa selama ini pengiriman TKW telah menghasilkan devisa yang cukup besar bagi negara melalui uang yang mereka kirimkan atau dibawa pulang ke Indonesia. Di tengah kontroversi antara pro dan kontra penyetopan pengiriman TKW ke Arab Saudi, Profesor Baharuddin Lopa, Duta Besar Indonesia di Arab Saudi yang saat itu sedang berada di Indonesia karena hendak dilantik menjadi Jaksa Agung oleh Abdurrahman Wahid memberikan pernyataan yang cukup keras tentang nasib yang diderita oleh para TKW di negara-negara Timur Tengah. Lopa setuju pengiriman TKW ke Arab Saudi dihentikan karena masalah yang ada cukup serius dan tingginya pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi. Menurut Lopa, pengiriman TKW ke Arab Saudi lebih banyak menimbulkan masalah daripada keuntungan. Karena itu, sebaiknya dihentikan saja (*Kompas*, 17 Maret 2001).

Permasalahan yang ada di seputar TKW di Arab Saudi menjadi semakin berat karena jumlah mereka meningkat dengan cepat. Pada tanggal 23 November 1999, terjadi sebuah insiden yang melibatkan TKI ilegal yang saat itu sedang ditampung di Kantor Konsulat RI

di Jeddah, dengan pihak polisi setempat (*Republika*, 26 November 1999). Dalam insiden yang melibatkan ribuan TKI ini, sekitar 50 TKI kemudian ditahan oleh polisi Arab Saudi. Para TKI yang sedang berada di penampungan di Kantor Konsulat RI ini adalah orang-orang yang sedang menunggu untuk dipulangkan ke Indonesia karena sudah tidak memiliki dokumen yang sah sebagai imigran di Arab Saudi. Persoalan TKI ilegal yang sering menimbulkan masalah ini sesungguhnya bisa menjadi masalah diplomatik antara pemerintah Indonesia dan Arab Saudi. Namun, tidak terlihat upaya yang konkret untuk menyelesaikan masalah ini secara mendasar.

Rentannya posisi buruh migran kita di luar negeri terlihat dengan jelas ketika pemerintah Malaysia secara sepihak melakukan deportasi terhadap ribuan buruh migran, terutama pria dan yang tidak berdokumen, yang berasal dari Indonesia. Pemerintah Indonesia terlihat tidak berdaya dan sama sekali tidak memiliki keberanian untuk menentang tindakan sepihak dari Malaysia. Menteri Tenaga Kerja yang baru, Jacob Nuwa Wea (tokoh PDIP), terlihat belum memiliki arah kebijakan yang jelas dalam menghadapi persoalan buruh migran yang semakin kompleks setelah Malaysia melakukan deportasi besar-besaran belum lama ini. Sejauh yang dapat dilihat dari laporan pers, Jacob Nuwa Wea mengesankan pemihakannya terhadap nasib buruh migran, antara lain melalui pernyataan-pernyataannya yang cukup keras terhadap pihak PJTKI maupun aparat departemennya sendiri yang dinilai melakukan praktik pemerasan terhadap buruh migran. Sebagian kalangan DPR pun tampaknya memperlihatkan adanya tanggapan yang positif terhadap ajakan Konsorsium Pembela Buruh Migran Indonesia (KOPBUMI) sebuah LSM baru yang bertujuan melakukan advokasi hak-hak buruh migran untuk membicarakan naskah RUU Buruh Migran dan Anggota Keluarganya. Berbagai upaya yang dilakukan kalangan LSM, terutama KOPBUMI, untuk menekan pemerintah dan DPR, agar secara serius memikirkan kebijakan dan pengaturan buruh migran di luar negeri, mulai memperlihatkan sedikit tanda-tanda yang positif.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

## Memperebutkan Ruang Publik

Permasalahan buruh migran yang bekerja di luar negeri, meskipun mendapatkan perhatian bersamaan dengan merebaknya reformasi politik, masih merupakan isu pinggiran dalam keseluruhan perubahan politik di Indonesia. Terpinggirkannya isu TKI dapat dimengerti karena secara keseluruhan pun isu perburuhan masih berada di luar arus utama perkembangan politik di Indonesia. Berbagai upaya dari beberapa aktivis dan pimpinan organisasi buruh yang mengalami represi pada masa pemerintahan Soeharto untuk memasuki gelanggang politik pasca-Soeharto, antara lain dengan membentuk partai buruh, terbentur pada kenyataan bahwa basis politik kaum buruh umumnya sudah mengalami destruksi pada zaman Orde Baru.<sup>214</sup>

Propaganda Orde Baru bahwa gerakan buruh selalu berasosiasi dengan partai komunis dan represi yang kuat terhadap setiap upaya untuk mengorganisasi buruh di luar jalur resmi cukup efektif untuk mendepolitisasi aktivitas buruh di Indonesia. Selain itu, relatif tipisnya basis industrialisasi di Indonesia sangat berpengaruh terhadap kecilnya proporsi buruh dalam populasi tenaga kerja di Indonesia. Hal ini menjadi rintangan bagi gerakan buruh melakukan mobilisasi massa politik untuk melahirkan representasi politik yang bermakna dalam percaturan politik di Indonesia. Lebih lanjut, ideologi pembangunan yang diadopsi oleh kaum ekonom-teknokrat memberikan legitimasi kuasi-ilmiah bagi rezim Orde Baru untuk melakukan represi terhadap hak-hak buruh untuk membangun organisasi mereka secara demokratis.<sup>215</sup>

Melihat berbagai hal yang telah disebutkan di atas, tidaklah mengherankan jika diskursus mengenai buruh di Indonesia pada zaman Orde Baru yang dilakukan oleh para akademisi dan pengamat

<sup>214</sup> Analisis tentang hal ini dapat dibaca di Hadiz (1997).

<sup>215</sup> Terdapat kesamaan pengalaman antara Orde Baru dan zaman kolonial Belanda dalam memandang buruh, yang keduanya oleh Berman (1990, 144) dikatakan sebagai berikut: "...from the start had proven more interested in cheap than free labor."

berkembang dalam kerangka sumber daya manusia yang menjadi wilayah kajian ekonomi pembangunan yang bersifat pragmatis-teknokratis. Dalam kaitan ini, upaya penguasa Orde Baru mengubah kata “buruh” menjadi “pekerja” atau “karyawan” mencerminkan upaya sistematis untuk mematikan diskursus tentang perburuhan yang berdimensi politik dan ketakutan yang berlebihan terhadap kemungkinan munculnya kesadaran kelas di kalangan buruh di Indonesia.<sup>216</sup> Turunnya rezim Orde Baru telah melepaskan kekangan yang selama ini membelenggu kemungkinan berkembangnya gerakan buruh memasuki wilayah politik. Seperti telah dikemukakan, menjelang Pemilu 1999 muncul beberapa partai politik yang mengatasnamakan kepentingan kaum buruh. Sejauh yang dapat dilihat dari hasil pemilu 1999, dampak politik dari partai-partai yang memakai lambang buruh ini sangatlah kecil.<sup>217</sup>

Sejak awal tahun 1980, dibandingkan dengan isu perburuhan yang ada di dalam negeri sendiri, isu buruh migran yang bekerja di luar negeri atau TKI tampaknya sedikit lebih banyak mendapat perhatian publik, terutama sejauh dapat dibaca dari laporan pers dan media massa audio-visual. Mungkin, sifat “apolitis” dari persoalan TKI memunculkan persepsi baru di kalangan penguasa bahwa persoalan TKI bukanlah hal yang dapat mengganggu kestabilan politik nasional yang sangat dijaga secara ketat oleh rezim Orde Baru. Pengekangan terjadi hanya pada tahun 1985 ketika Sudomo menjadi Menaker dan TKI dilarang berbicara dengan pers tentang pengalaman dan penderitaan yang mereka alami di Timur Tengah.

Dalam perkembangan selanjutnya, melalui pemberitaan pers dan media massa, isu-isu TKI berhasil mendapatkan perhatian yang lebih besar dari publik, terutama yang menyangkut berbagai pelanggaran

---

<sup>216</sup> Diskusi lebih jauh tentang hal ini, lihat Tirtosudarmo (1998).

<sup>217</sup> Beberapa partai buruh yang baru dibentuk antara lain adalah PBN (Partai Buruh Nasional) yang dipimpin oleh Muchtar Pakpahan, Ketua SBSI; dan PRD (Partai Rakyat Demokratik) yang dipimpin oleh Budiman Sudjatmiko, seorang aktivis yang bersama Muchtar Pakpahan juga mengalami pemenjaraan di zaman Soeharto berkuasa.

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

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

Sejumlah organisasi buruh migran kemudian berhasil dibentuk di beberapa kabupaten di Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara, yang merupakan daerah-daerah kantong pengirim

TKI ke Timur Tengah dan Malaysia. Berbagai bentuk program pelatihan disediakan oleh pihak LSM, tidak saja tentang hal-hal yang menjadi kebutuhan sehari-hari para TKI dan keluarganya, tetapi juga berbagai bentuk pelatihan yang bertujuan meningkatkan kesadaran sosial maupun politik buruh migran, khususnya dalam hubungan TKI dengan pemerintah, PJTKI, dan calon majikan mereka di luar negeri. Proses pelatihan dan penyadaran yang berlangsung secara teratur dalam waktu yang relatif cukup lama memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap pemberdayaan buruh migran, yang antara lain tercermin dalam kemampuan mengartikulasikan aspirasi politik buruh migran dalam berbagai bentuk “demo” dan protes kepada pihak pemerintah, khususnya Depnaker. Para aktivis TKI ini juga mulai menyadari akan pentingnya peran pers dan media massa yang akan memberitakan aksi “demo” maupun protes yang mereka lakukan. Dengan adanya pemberitaan pers dan media massa, permasalahan yang mereka tuntut biasanya memperoleh perhatian dari pemerintah.

Dalam perkembangan yang berlangsung secara bersamaan, para aktivis LSM yang memilih kegiatan untuk membela TKI meningkatkan pengorganisasian diri mereka dengan membangun sebuah organisasi payung yang dapat mengkoordinasikan berbagai LSM yang memiliki daerah operasi yang berbeda-beda. Pada tahun 1997, terbentuklah KOPBUMI, yang menjadi forum untuk menyatukan berbagai aspirasi yang berkembang di kalangan LSM yang menjadikan buruh migran sebagai wilayah garapannya. Lahirnya KOPBUMI juga didorong oleh maraknya tuntutan dari kalangan para aktivis LSM dan para intelektual terhadap pemerintah dan DPR yang saat itu berusaha untuk membuat UU yang baru tentang perburuhan. Tuntutan dan protes terhadap RUU yang diajukan oleh Menaker Abdul Latief bersumber dari adanya penilaian bahwa RUU itu sama sekali tidak mencerminkan aspirasi kaum buruh, bahkan tidak dicantumkan sama sekali pasal-pasal yang mengatur tentang hak-hak buruh migran dan keluarganya. Dalam suasana protes terhadap UU yang diusulkan pemerintah inilah KOPBUMI mengembangkan inisiatif merancang

Buku ini tidak diperjualbelikan.

sebuah UU yang secara khusus mengatur hak dan kewajiban buruh migran dan keluarganya. Selama ini, hal-hal yang mengatur hak-hak dan kewajiban buruh migran hanyalah berbagai Keputusan Menteri yang dalam banyak hal bersifat *ad hoc*.

Perkembangan penting lain yang ikut berperan dalam meningkatkan perhatian publik terhadap persoalan buruh migran adalah mulai maraknya diskursus tentang globalisasi yang telah dimulai sejak awal tahun 1990-an. Meskipun pusat perbincangan seputar globalisasi masih didominasi oleh isu-isu yang berkaitan dengan masalah pengaturan perdagangan dan keuangan, secara perlahan-lahan perbincangan sudah mulai menyentuh isu pekerja migran. Lagi-lagi dalam kaitan ini, isu pekerja migran yang mayoritasnya adalah para pekerja tanpa keahlian dan tak berdokumen meskipun jelas merupakan bagian penting dari proses globalisasi, cenderung terpinggirkan dalam percaturan yang akhirnya toh ditentukan oleh *the big and the strong player*. Lembaga-lembaga internasional seperti International Labor Organization (ILO), International Organization of Migration (IOM), dan berbagai LSM yang memiliki kaitan dengan pekerja migran, melalui berbagai saluran dan cara selalu berupaya untuk mendorong diratifikasinya berbagai peraturan, protokol, dan konvensi internasional oleh negara-negara yang belum melakukannya. Namun, dorongan itu belum memiliki arti yang signifikan bagi peningkatan nasib para buruh migran.

Di Indonesia, pemerintah memiliki kecenderungan untuk tidak memandang penting upaya meratifikasi berbagai konvensi internasional yang memberikan proteksi hukum bagi buruh migran dan keluarganya. Alasan keengganan pemerintah, di samping isu buruh migran dan keluarganya menempati prioritas yang rendah dalam agenda politik pemerintah, diduga juga karena kuatnya kepentingan yang bercokol dari pihak-pihak yang selama ini sangat diuntungkan oleh praktik bisnis dan industri TKI yang berkembang dengan sangat pesat. Kolusi antara aparat pemerintah yang menangani pengiriman TKI ke luar negeri dengan para pengusaha dan pengerah TKI adalah

Buku ini tidak diperjualbelikan.

sebuah kenyataan yang memiliki pengaruh sangat kuat terhadap kemungkinan terwujudnya mekanisme pengaturan yang adil terhadap buruh migran dan keluarganya.

Oleh karena itu, aktor penting dalam permasalahan buruh migran, sebagaimana telah sedikit diungkapkan, adalah para pengusaha dan pedagang yang beroperasi, baik secara legal maupun ilegal dalam berbagai praktik jasa pengerahan TKI, baik yang besar maupun yang kecil, di pusat maupun di daerah-daerah yang merupakan kantong-kantong calon TKI. Secara resmi para pengusaha ini memiliki izin usaha untuk membentuk PJTKI yang merupakan institusi resmi untuk bergerak dalam usaha rekrutmen dan pengiriman TKI ke luar negeri. Izin usaha PJTKI sepenuhnya dikontrol oleh pemerintah, dalam hal ini Depnaker, yang berimplikasi pada munculnya kolusi antara PJTKI dan pemerintah. Hal itulah yang mendorong keberpihakan pemerintah kepada PJTKI dalam berbagai bentuk pemberian keleluasaan bagi PJTKI untuk melakukan operasinya. Akibatnya, TKI-lah yang selalu menjadi pihak yang dirugikan.

Besarnya keuntungan yang bisa diraup oleh pengusaha pengerah jasa TKI mendorong terjadinya persaingan di antara PJTKI untuk mendekati pihak penguasa. Adalah sangat menarik bahwa kebanyakan pengusaha yang bergerak di bidang pengerahan TKI ke Timur Tengah adalah pengusaha keturunan Arab. Tampaknya terdapat kaitan yang erat antara para pengusaha Arab ini dengan *network* yang terdapat di negara-negara Timur Tengah yang sangat menentukan dalam usaha dan perdagangan jasa TKI. Pengelolaan perusahaan jasa pengerah TKI yang sangat diwarnai oleh faktor jaringan kedekatan etnik yang bersifat primordial ini berpengaruh terhadap sifat tertutupan dari bisnis TKI.<sup>218</sup>

Selain sifatnya yang tertutup, persaingan antara kelompok-kelompok PJTKI juga cukup keras, terutama pada saat memilih pengurus asosiasi pengusaha jasa TKI atau APJATI (Asosiasi Pengusaha

<sup>218</sup> Penulis mengalami kesulitan ketika berusaha untuk bertemu dengan pimpinan PJTKI untuk sebuah wawancara dalam sebuah penelitian tentang TKI pada tahun 1997.

Jasa Tenaga Kerja Indonesia). Di sinilah posisi pemerintah, yang dalam hal ini diwakili oleh Menaker, menjadi sangat penting dalam menentukan siapa dan kelompok mana yang akan “direstui” untuk memegang pimpinan APJATI. Pentingnya mendapatkan “restu” dari Menaker untuk menjadi pimpinan APJATI mendorong para pengusaha ini untuk melakukan berbagai upaya untuk melobi Menaker. Dalam konteks semacam inilah, kolusi menjadi kemungkinan yang sangat terbuka untuk terjadi antara penguasa dan pengusaha dalam soal pengiriman TKI ke luar negeri.<sup>219</sup> Selain itu, izin usaha untuk mendirikan PJTKI yang dimonopoli oleh Depnaker juga merupakan sumber terjadinya kolusi antara pejabat yang mengatur bisnis TKI dengan para pengusaha yang akan menggunakan berbagai cara untuk memperoleh izin tersebut.

Di luar para pengusaha yang memiliki izin berusaha yang resmi, ratusan pengusaha TKI beroperasi tanpa surat izin sama sekali. Mereka merupakan calo atau agen yang berusaha merekrut para TKI dari daerah asalnya. Bukan rahasia lagi bahwa dalam kenyataan, para pengusaha yang memiliki izin bekerja sama dengan para calo dan agen yang langsung melakukan perekrutan calon-calon TKI. Atau, para pengusaha ilegal ini secara langsung melakukan operasi pengiriman ke luar negeri dengan bekerja sama dengan aparat birokrasi yang memiliki kewenangan dalam alur atau rangkaian prosedur pengiriman calon TKI ke luar negeri.

Para TKI mayoritas adalah perempuan yang tidak memiliki keterampilan kerja sehingga menjadi sasaran empuk bagi para calo dan agen pencari TKI. Para agen ini keluar masuk kampung untuk mencari calon TKI yang bersedia membayar sejumlah uang tertentu agar dapat diberangkatkan untuk bekerja sebagai PRT di luar negeri. Kategori sebagai pekerja tanpa keahlian yang melekat pada para TKW ini secara langsung membedakannya dengan TKI berkeahlian yang

---

<sup>219</sup> Sesudah era reformasi selain APJATI, para pengusaha yang memiliki aspirasi berbeda berusaha membuat organisasi tandingan yang diberi nama HIMSATAKI (Himpunan Pengusaha TKI), yang oleh APJATI tidak diakui legalitasnya.

dengan sendirinya memiliki berbagai privilese, antara lain adanya kontrak kerja dan perlindungan hukum yang relatif jelas. Para TKW yang tidak memiliki keahlian seolah-olah dengan sendirinya menjadi pihak yang sudah pada tempatnya tidak memperoleh perlindungan hukum. Dengan demikian, TKW sangat rentan terhadap berbagai pelanggaran atas hak-haknya sebagai pekerja migran dan sebagai manusia.

Proses rekrutmen TKW yang akan dipekerjakan sebagai PRT di luar negeri seringkali langsung dilakukan oleh para calo di desa asal para calon TKW. Keadaan ini umumnya membuat rekrutmen berlangsung di luar jangkauan birokrasi meskipun seharusnya kepala desa yang melakukan penyaringan pertama tentang apakah calon TKW yang bersangkutan memenuhi syarat minimal sebagai TKW, yaitu batas usia. Dalam praktik, batas usia yang semestinya menjadi syarat pertama dari calon TKW telah banyak dilanggar karena kebanyakan calon TKW memiliki umur di bawah batas terendah persyaratan menjadi TKW. Usia TKW yang tertera dalam surat pengantar yang dikeluarkan oleh Kepala Desa bahwa calon TKW yang bersangkutan telah memenuhi persyaratan merupakan pemalsuan keterangan yang pertama dilakukan oleh para calon TKW yang seringkali sudah “dijon” oleh para calo atau agen TKW. Bukankah kenyataan semacam ini sebenarnya merupakan praktik *trafficking in women* yang didukung oleh instansi resmi?

Perjuangan untuk menghilangkan praktek *human trafficking* atau perdagangan manusia di Indonesia harus dilakukan bersamaan dengan perjuangan membela hak-hak buruh migran. Nursyahbani Katjasungkana sebagai aktivis yang saat ini sedang menggalang berbagai upaya menghapuskan perdagangan wanita mengatakan bahwa soal penghapusan perdagangan wanita dan anak-anak sudah disebutkan dalam salah satu keputusan Kongres Wanita Indonesia tahun 1928.<sup>220</sup> Saat ini Nursyahbani berusaha untuk menyusun RUU

<sup>220</sup> Lihat wawancara *Media Indonesia* dengan Nursyahbani Katjasungkana (Minggu, 24 Maret 2002).

tentang pelarangan perdagangan wanita dan anak-anak, antara lain melalui diskusi reguler dengan Departemen Dalam Negeri, Imigrasi, Kejaksaan, Mabes Polri, Depnaker, dan lain-lain. Sejauh ini hasil yang telah dicapai, menurut Nursyahbani, adalah mendorong Departemen Dalam Negeri mengeluarkan edaran untuk gubernur dan bupati agar di wilayahnya masing-masing membuat sistem pencegahan dan penanggulangan perdagangan perempuan.

Kebutuhan yang sangat tinggi akan tenaga kerja yang tidak berkeahlian, khususnya PRT, terutama di Arab Saudi dan Malaysia di satu sisi, dan melimpahnya jumlah calon TKW di dalam negeri di sisi lain, merupakan sebuah struktur sosio-demografis yang dalam jangka panjang masih akan mendikte aliran TKW ke luar negeri. Dilihat dari perspektif sosio-demografis, aliran TKW melewati batas-batas negara tidak lain merupakan “lanjutan” atau “perpanjangan” dari situasi yang ada di dalam negeri Indonesia sendiri karena PRT merupakan sebuah profesi yang telah lama mengakar di dalam masyarakat Indonesia, terutama di daerah perkotaan. Para calon PRT, baik melalui jalur-jalur yang bersifat informal, misalnya jalur keluarga atau teman sekampung maupun melalui “agen-agen penyalur PRT” yang terkesan formal (yang semakin marak di kota-kota besar) mengalir dari rumah-rumah mereka di daerah pedesaan ke rumah-rumah majikan mereka di kota. Dengan demikian, aliran calon PRT ke luar negeri, baik melalui jalur formal maupun informal, merupakan bagian dari sebuah *continuum* mobilitas perempuan yang sesungguhnya telah berlangsung sejak lama.

Posisi PRT, baik yang bekerja di dalam negeri maupun di luar negeri, sebetulnya tidak lah jauh berbeda karena keduanya tidak memiliki perlindungan hukum mengingat statusnya yang tergolong sebagai “sektor informal”. Gerakan untuk membela nasib para pekerja migran oleh LSM-LSM yang tergabung dalam KOPBUMI melalui upaya untuk membuat RUU tentang Perlindungan Buruh Migran Indonesia dan Anggota Keluarganya, dalam konteks ini bisa dilihat sebagai sebuah langkah terobosan yang bersifat strategis untuk men-

dobrak praktik penindasan terhadap perempuan yang telah cukup lama dianggap sebagai sebuah kewajaran dalam masyarakat Indonesia. Pilihan LSM, terutama yang bergerak dalam upaya pembelaan dan advokasi perempuan, menjadikan isu buruh migran sebagai *entry point* untuk mendobrak ketidakadilan gender, sekaligus memiliki implikasi terhadap penghapusan perdagangan manusia, penegakan HAM, yang pada akhirnya akan bermuara pada penguatan *civil society* dan demokrasi.

Buku ini tidak diperjualbelikan.





## BAB 11

# Dari Human Capital ke Human Development

“Maka pembangunan ekonomi ternyatalah mempunyai suatu dimensi lain, di samping pengetahuan, keahlian, dan faktor-faktor ekonomis yang khusus. Ia juga berdimensi manusia”

(Soedjatmoko, 1954)

Pada awal maupun akhirnya, manusia dengan huruf M besar merupakan sebuah titik sentral dari semua pembicaraan tentang pembangunan. Sentralnya manusia ini disebabkan kedudukannya sebagai *pelaku* segala tindakan, baik sebagai individu maupun secara sosial sekaligus sebagai *tujuan* yang ingin dicapai dari semua tindakan yang dilakukannya. Memandang manusia sebagai pelaku maupun tujuan, menjadikan manusia sebagai konsep yang kompleks dan bersifat multidimensional. Kesulitannya, berbagai pendekatan atau studi terhadap manusia selalu bersifat parsial, hanya melihat sisi atau dimensi tertentu dan mencerminkan sudut pandang yang dilatarbelakangi oleh adanya sebuah tujuan atau agenda tertentu pula. Begitulah, jika sekarang kita mencoba membahas manusia dalam perspektif “sumber daya manusia”, kita telah memilih sebuah sudut atau sisi tertentu dari manusia, yaitu dari *angle* konsepsi dan teori “sumber daya manusia”. Dengan kesadaran seperti ini, kita sejak awal menyadari bahwa apa pun yang dikemukakan tentang manusia dari perspektif “sumber

Buku ini tidak diperjualbelikan.

daya manusia” di dalamnya terkandung berbagai kekurangan dan kelemahan. Sesungguhnya, apapun pandangan, asumsi, dan konsepsi yang dipergunakan, melekat dalam dirinya kegagalan memandang manusia dalam totalitasnya. Dengan kata lain, harus diakui bahwa pandangan yang diajukan barulah sebuah pandangan dari sebuah sisi manusia yang pada kenyataannya memiliki banyak sisi atau bersifat multidimensional.

Selain bersifat “*one dimensional perception*” lahirnya konsep sumber daya manusia juga harus dilihat konteks sejarahnya. Kenapa konsep ini muncul dalam diskursus tentang manusia, khususnya dalam diskursus tentang pembangunan? Apa yang melatarbelakangi kelahiran konsep, teori, atau perspektif sumber daya manusia ini? Dengan mengetahui konteks kesejarahan dari munculnya diskursus sumber daya manusia ini, kita dapat menakar sejauh mana sesungguhnya diskursus sumber daya manusia yang berkembang dalam dunia ilmu pengetahuan ini memiliki bobot dan relevansi bagi kita—para peneliti dan pakar yang sedang menggeluti bidang pembangunan manusia pada umumnya dan bidang kependudukan dan ketenagakerjaan pada khususnya. Di sini pun kita perlu menyadari bahwa sudut pandang yang kita pilih, yaitu bidang kajian kependudukan dan ketenagakerjaan mau tidak mau telah mengarahkan diskusi dan pemaparan yang akan kita lakukan bergerak dalam sebuah ruang disiplin akademis dengan batas-batas tertentu.

Dengan pengantar semacam ini, tulisan ini ingin mengemukakan setidaknya tiga hal yang dianggap penting. *Pertama*, akan dilacak secara garis besar konteks kesejarahan yang melatarbelakangi munculnya teori dan konsepsi yang kemudian dikenal sebagai perspektif sumber daya manusia. Pada bagian ini juga akan dibahas persoalan masuknya perspektif ini dalam khasanah dan diskursus pembangunan di Indonesia. *Kedua*, masuknya perspektif sumber daya manusia ke Indonesia tidak mungkin terlepas dari konteks politik yang saat itu sedang berlangsung dan berkembang di Indonesia, terutama bagaimana rezim Orde Baru-Soeharto yang karena kontradiksi-kontradiksi inter-

Buku ini tidak diperjualbelikan.

nal yang dimilikinya selalu berada dalam situasi mencari legitimasi-legitimasi akademis baru untuk mempertahankan pendekatan maupun strategi pembangunannya, dengan mempertimbangkan berbagai perubahan, baik pada tingkat nasional maupun global. Pemaparan bagian ini mengharuskan adanya pembicaraan secara agak panjang lebar ciri-ciri dinamika politik ekonomi rezim Soeharto, Orde Baru.

Terakhir, yang ketiga akan dikemukakan relevansi perspektif sumber daya manusia setelah rezim Soeharto, Orde Baru, berganti menjadi rezim reformasi pasca-Soeharto sejak tahun 1998 hingga sekarang. Adakah yang perlu diubah dari pendekatan ini untuk menyesuaikan dengan perubahan paradigma politik baru yang berkembang? Demokratisasi, transparansi, dan otonomi daerah merupakan beberapa aspek dari paradigma politik yang baru yang mengharuskan kita secara kritis menempatkan perspektif sumber daya manusia dalam konteks sejarah yang baru. Menempatkan penduduk sebagai warga-negara (*citizens*) dan bagian dari *civil society* yang antara lain diterjemahkan sebagai “masyarakat warga” adalah contoh telah berubahnya wacana sumber daya manusia pasca-Soeharto. Reformasi politik pasca-Soeharto sudah seharusnya juga diikuti oleh perubahan paradigma pembangunan dan perubahan perspektif terhadap penduduk. Dengan menempatkan penduduk sebagai warga-negara, hal itu berarti mengandaikan adanya peran aktif dari penduduk dalam politik penyelenggaraan negara (*governance*) dan kebijakan pembangunan yang akan dijelankannya. Sejauh mana wacana ini telah dipraktikkan (*practice*) dalam kebijakan pemerintahan pasca-Soeharto, inilah antara lain yang perlu untuk dikupas dan didiskusikan lebih lanjut oleh para peminat perspektif sumber daya manusia.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

## Theodore Schutz, Garry Becker, dan Mahbub ul Haq<sup>221</sup>

Salah satu nasib dari ilmuwan di negeri miskin adalah tak terhindarkannya posisi sebagai konsumen teori maupun konsep yang diproduksi oleh ilmuwan di negeri kaya. Tidak terkecuali ketika membicarakan teori dan konsep sumber daya manusia. Persoalan yang segera muncul adalah pengalihbahasaan terminologi dan istilah-istilah dari bahasa aslinya (umumnya Inggris) ke bahasa Indonesia. Istilah sumber daya manusia merupakan terjemahan dari istilah dalam bahasa Inggris *human resources*. Terlihat di sini adanya keharusan dari ilmuwan Indonesia untuk mengikuti apa yang menjadi kecenderungan dalam ilmu pengetahuan di Barat yang seringkali masuk bersamaan dengan paket “*development aid*” bagi negeri miskin. *Human resources* merupakan sebuah konsep generik yang berasal dari konsep *human capital*, yang dipopulerkan oleh dua orang ahli ekonomi Amerika Serikat, Garry Becker dan Theodore Schutz. Konsep *human capital* dilahirkan dari penelitian yang dilakukan di negeri barat yang keberhasilan pertumbuhannya antara lain diperlihatkan dari meningkatnya pendapatan pekerjanya yang merupakan dampak dari kemajuan pendidikan penduduknya. Karena itu, muncul pendapat yang kuat bahwa untuk memajukan perekonomian perlu dilakukan investasi dalam bidang pendidikan, sebagai investasi dalam sumber daya manusia.

Pada tahun 1961, Theodore W. Schultz menulis artikel di *American Economic Review* yang berjudul “Investment in Human Capital”. Artikel ini sebelumnya merupakan bahan pidatonya sebagai Presiden American Economic Association pada pertemuan tahunannya yang ke-73. Dalam tulisannya ini, Schultz memperkenalkan

---

<sup>221</sup> Uraian tentang pemikiran Gary S. Becker dan Theodore Schultz diperoleh dari *The Concise Encyclopedia of Economics* (diakses melalui <http://www.econlib.org>). Tentang Mahbub ul Haq dan “*Human Development*” dapat dilihat pada publikasi-publikasi UNDP, terutama *Human Development Report* - Publikasi ini bisa diakses melalui <http://www.hdr.undp.org>).

teorinya tentang *human capital*. Dia berpendapat bahwa pengetahuan (*knowledge*) dan keterampilan (*skill*) adalah bentuk dari *capital* dan *capital* ini merupakan produk atau hasil dari investasi yang dilakukan (*deliberate investment*). Schultz mencontohkan negara-negara barat yang mengalami peningkatan produksi nasionalnya sebagai dampak dari investasi mereka pada *human capital*. Dia juga memperlihatkan adanya kaitan langsung antara investasi pada *human capital* dengan kenaikan dari gaji pekerja. Sejak diperkenalkannya teori ini, tidak sedikit Schultz mendapatkan penghargaan, pujian maupun kritik terhadap teori *human capital*-nya. Pada tahun tahun 1979 Schultz menerima hadiah Nobel untuk sumbangannya dalam ilmu ekonomi. Sampai hari ini, banyak orang yang percaya bahwa masyarakat perlu melakukan investasi dalam *human capital* untuk menciptakan ekonomi yang produktif dan untuk memperluas kesempatan dan pilihan-pilihan bagi penduduk. Namun, pada saat yang sama, kritik banyak ditujukan pada *human capital theory* karena dianggap hanya melayani kepentingan mereka yang berkuasa, baik pemerintah maupun kalangan pengusaha, dan tidak memihak pada individu atau masyarakat.

Salah satu isu dalam teori Schultz adalah persoalan menempatkan tanggung jawab pada individu untuk menjadikan dirinya *educated*, “memperoleh pekerjaan,” dan mengubah dirinya menjadi anggota masyarakat yang produktif. Teori seperti ini menyiratkan seandainya seseorang tidak berhasil menjadikan dirinya anggota masyarakat yang produktif, hal itu merupakan kesalahan dan tanggung jawabnya sendiri sebagai individu (misalnya karena malas, tidak cerdas, dan sebagainya) dan bukan karena bias dari sistem yang berlaku. Ini merupakan beban yang berat karena untuk kebanyakan orang ketidakmampuan memperoleh pekerjaan sesungguhnya berada di luar kontrol mereka (misalnya karena status sosial-ekonomi, etnisitas, gender, dan sebagainya) dan bukan karena ketidakinginan atau ketidakmampuan mereka. Pada akhirnya, pengetahuan dan keterampilan yang diperoleh melalui pendidikan bukanlah sesuatu yang penting buat para majikan. Sebagaimana dikemukakan oleh Bowles dan Gintis

Buku ini tidak diperjualbelikan.

(1976), bahwasanya karakteristik yang dimiliki seseorang yang telah melewati pendidikan formalnya (misalnya kepatuhan, rasa tanggung jawab, dan sebagainya) dalam banyak hal lebih menarik buat para majikan dibandingkan pengetahuan dan keterampilan mereka.<sup>222</sup>

Menjelang akhir abad ke-20, tepatnya pada tahun 1992, Gary S. Becker mendapatkan hadiah Nobel untuk ekonomi karena telah memperluas domain teori ekonomi terhadap aspek-aspek tingkah laku manusia yang sebelumnya hanya menjadi perhatian disiplin ilmu-ilmu sosial di luar ilmu ekonomi seperti sosiologi, demografi, dan kriminologi. Eksperimen Becker dalam aplikasi ilmu ekonomi telah dilakukan sejak lama, misalnya pada tahun 1955 dia sudah menulis disertasi doktoralnya di Universitas Chicago tentang ekonomi diskriminasi. Sejak awal tahun 1960-an, Becker mulai menggeluti secara penuh isu *human capital* bersama-sama dengan Theodore Schultz yang kemudian melahirkan tesis: “pendidikan sebagai investasi”. Mereka berpendapat bahwa pendidikan yang ditambahkan pada *human capital* sama halnya dengan investasi umumnya terhadap *physical capital*. Pada tahun 1970-an, Becker memperluas pemikirannya tentang penggunaan waktu (*allocation of time*) di dalam keluarga. Becker mengaplikasikan pendekatan ekonomi dalam menerangkan keputusan untuk memiliki anak dan mendidik mereka, di samping keputusan untuk menikah dan bercerai. Oleh karena itu, pembicaraan tentang *human capital* selalu diwarnai pengaruh keluarga tentang pengetahuan, keahlian, nilai-nilai, dan kebiasaan dari anak-anak. Orang tua memengaruhi pencapaian pendidikan, kestabilan perkawinan, kecenderungan untuk merokok, ketepatan waktu ke tempat kerja, maupun terhadap berbagai dimensi lain dari hidup anak-anaknya.

---

<sup>222</sup> Pada tahun 1976, Samuel Bowles dan Herbert Gintis menerbitkan sebuah buku yang isinya mengkritik secara tajam pandangan di Amerika yang mengatakan bahwa pendidikan mempunyai dampak pada pemerataan pendapatan dan bisa mengangkat nasib mereka yang berada di kelas bawah. Penelitian mereka justru memperlihatkan bahwa pendidikan justru mereproduksi ketidakadilan sosial dan kelas (*reproduces social and class-based inequities*). Tentang komentar Bowles dan Gintis ini bisa diakses di [http://fcis.oise.utoronto.ca/~daniel\\_schugurensky/assignment1/1976bowlesgintis.html](http://fcis.oise.utoronto.ca/~daniel_schugurensky/assignment1/1976bowlesgintis.html).

Keberhasilan pembangunan di negara-negara Asia Timur seperti Jepang, Taiwan, dan Korea Selatan sering dikaitkan dengan keberhasilan strategi pembangunan negara-negara ini dengan pemberian prioritas pada pengembangan aspek *human capital*. Ketiadaan sumber daya alam (*natural resources*) mendorong mereka melakukan investasi pada sumber daya manusia (*human resources*) melalui pendidikan dan pelatihan tenaga kerja mereka.

Berbagai kritik terhadap teori *human capital* yang dipelopori oleh Schultz dan Becker sesungguhnya sangat relevan bagi kita di Indonesia, dan di negara miskin pada umumnya. Teori *human capital* hanya menekankan tanggung jawab pada individu dan mengabaikan bekerjanya faktor-faktor sosial dan politik yang justru sangat menentukan apakah seorang individu memiliki kesempatan untuk memasuki lembaga pendidikan yang baik. Persoalan ini menjadi lebih serius lagi ketika pendidikan mulai diserahkan kepada pasar untuk bersaing. Bisa dipastikan hanya mereka yang memiliki kemampuan ekonomi yang baik yang dapat bersaing untuk masuk ke lembaga pendidikan yang bermutu. Mereka yang miskin sudah dipastikan akan tetap miskin karena tidak mampu melakukan investasi *human capital* yang dimilikinya. Tampaknya kritik-kritik semacam inilah yang ikut melatarbelakangi dimunculkannya konsep *human development* pada awal tahun 1990-an. Pergeseran dari *human capital* ke *human development* mencerminkan adanya kesadaran bahwa tanggung jawab pada akhirnya tidak mungkin sepenuhnya dibebankan pada individu, tetapi pada masyarakat dan negara.

Sebagaimana dikemukakan oleh para penganjurnya yang terpenting adalah Mahbub ul Haq,<sup>223</sup> *human development* lebih dari sekadar meningkat atau menurunnya pendapatan nasional. *Human Develop-*

<sup>223</sup> Mahbub ul Haq, yang meninggal pada tahun 1998, adalah seorang ahli ekonomi Pakistan yang sangat berpengaruh terhadap pengembangan teori *human development*. Mahbub ul Haq pernah menjadi direktur perencanaan Bank Dunia (1970-1982) dan Menteri Keuangan dan Perencanaan Pakistan (1982-1984). Ekonom inilah yang menyusun konsep *Human Development Index* yang digunakan oleh UNDP sejak tahun 1990 dalam laporan tahunan – *Human Development Report*.

*ment* adalah sebuah lingkungan tempat orang atau penduduk dapat mengembangkan potensi yang dimilikinya secara penuh, menjadikan hidup mereka produktif dan kreatif sesuai dengan kebutuhan dan keinginannya. Penduduk adalah kekayaan nyata dari sebuah bangsa. Pembangunan, karena itu, adalah persoalan perluasan pilihan yang dimiliki oleh penduduk untuk membangun hidupnya yang dianggap berharga. Pembangunan bukanlah sekadar persoalan pertumbuhan ekonomi, yang sesungguhnya hanyalah sebuah alat meskipun alat yang sangat penting—terbukanya pilihan-pilihan bagi penduduk. Sesuatu yang sangat fundamental bagi perluasan pilihan-pilihan ini adalah membangun kemampuan manusia (*human capabilities*) serangkaian hal-hal yang dapat dilakukan maupun yang dapat dinikmati dalam hidupnya. Kemampuan yang paling dasar bagi “pembangunan manusia” adalah panjang umur dan sehat, sesuatu yang menjadikannya berpengetahuan, memiliki akses terhadap sumber-sumber yang dibutuhkan untuk hidup layak sehingga mampu berpartisipasi dalam kehidupan bermasyarakat. Tanpa hal-hal yang disebutkan ini, pilihan-pilihan yang banyak itu hanyalah angan-angan belaka dan banyak kesempatan yang tersedia dalam hidup tetap takterjangkau.<sup>224</sup>

Cara melihat pembangunan seperti digambarkan oleh para penganjur *human development* di atas sesungguhnya bukanlah sesuatu yang baru. Para ahli filsafat, ahli ekonomi, dan para pemimpin politik telah lama menekankan arti penting dari *human wellbeing* sebagai tujuan, sebagai *goal*, dari pembangunan. Aristoteles, misalnya pernah berkata, “*Wealth is evidently not the good we are seeking, for it is merely useful for the sake of something else.*”<sup>225</sup> Dalam meraih sesuatu yang lain inilah, *human development* dianggap memiliki visi yang sama dengan

<sup>224</sup> Mengutip publikasi UNDP dikatakan *The Human Development Report (HDR) was first launched in 1990 with the single goal of putting people back at the center of the development process in terms of economic debate, policy and advocacy. The goal was both massive and simple, with far-ranging implications — going beyond income to assess the level of people’s long-term well-being. Bringing about development of the people, by the people, and for the people, and emphasizing that the goals of development are choices and freedoms*

<sup>225</sup> Lihat, <http://hdr.undp.org>).

*human rights*. Tujuan akhir yang ingin dicapai pada hakikatnya adalah *human freedom*. Dalam mendapatkan kemampuan dan merealisasikan *rights*, kebebasan menjadi sangat vital artinya. Manusia harus memiliki kebebasan untuk bisa melakukan pilihan-pilihan dan ikut berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan yang akan berdampak pada hidupnya. *Human development* dan *human rights* saling memperkuat satu sama lain, membantu untuk menjamin hidup yang sejahtera dan bermartabat, bagi diri sendiri maupun bagi orang lain.

## Ilmu-Ilmu Sosial, Studi Pembangunan, dan Kependudukan

Kelahiran teori dan pendekatan baru dalam dunia ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan, hampir selalu memiliki konteks sosial dan politik yang berlangsung pada zamannya. Ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan berbeda dengan ilmu-ilmu alam (*natural sciences*). Ilmu sosial dan kemanusiaan berusaha memahami manusia itu sendiri, baik sebagai individu maupun sebagai sebuah group, kelompok, atau komunitas. Termasuk dalam disiplin ilmu-ilmu sosial ini antara lain ialah disiplin seperti antropologi, sosiologi, psikologi, demografi, sejarah, ilmu politik, ekonomi, dan hukum.<sup>226</sup> Adanya tuntutan terhadap pemanfaatan ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan dalam penyelesaian masalah-masalah sosial-politik yang dihadapi, terutama oleh negara, mendorong penelitian-penelitian so-

<sup>226</sup> Sesungguhnya terdapat perbedaan yang cukup penting antara ilmu-ilmu sosial (*social sciences*) dan ilmu-ilmu kemanusiaan (*humanities*) yang di dalamnya bisa dimasukkan antara lain filsafat, sejarah, teologi, bahasa, dan sastra. Di Indonesia perbedaan antara ilmu-ilmu sosial dan ilmu-ilmu kemanusiaan, misalnya mencuat ketika Jurusan Antropologi harus dilepaskan dari Fakultas Sastra di Universitas Indonesia karena antropologi seharusnya berada di Fakultas Ilmu-ilmu Sosial (FISIP). Sementara itu di UGM Jurusan Antropologi masih berada di Fakultas Sastra. Saat ini, Fakultas Sastra (UI dan UGM) bernama Fakultas Ilmu Budaya karena berkembangnya interpretasi tentang ruang lingkup ilmu-ilmu kemanusiaan atau humaniora yang saat ini tampaknya lebih memadai disebut sebagai ilmu budaya (*cultural studies*). Sementara itu, psikologi, ekonomi, dan hukum sudah sejak lama berdiri sendiri sebagai sebuah fakultas meskipun sebelumnya bergabung dengan disiplin ilmu-ilmu sosial lainnya.

sial yang bersifat aplikatif atau terapan yang bertujuan untuk mencari pemecahan masalah (*problem* atau *issues oriented*) yang ternyata membutuhkan pendekatan yang bersifat multidisiplin. Inilah yang pada akhir dekade tahun 1950-an atau awal tahun 1960-an melahirkan studi pembangunan atau *development studies*.<sup>227</sup>

Selain studi pembangunan, belakangan bermunculan studi-studi lain yang terutama didorong oleh kebutuhan praktis untuk menanggapi lahirnya tantangan-tantangan baru, baik terhadap negara maupun lembaga-lembaga nonnegara seperti lembaga-lembaga di bawah PBB, ILO, Bank Dunia, IMF, atau lembaga-lembaga kerja sama regional. Tantangan baru yang melahirkan studi-studi pembangunan, misalnya sangat erat hubungannya dengan semakin tertinggalnya pertumbuhan ekonomi di negara-negara di bagian selatan belahan bumi. Rendahnya pertumbuhan ekonomi ini ditandai oleh semakin rendahnya kualitas hidup penduduk yang dalam banyak hal diukur dari semakin tingginya jumlah mereka yang tergolong miskin. Berkaitan dengan hal itu, menarik sekali temuan Coole and Hover (1958) di India pada pertengahan tahun 1950-an yang secara meyakinkan memperlihatkan korelasi yang tinggi antara kemiskinan dan laju pertumbuhan penduduk. Penelitian lain yang juga sangat berpengaruh adalah dari Ester Boserup (1970), yang memperlihatkan kaitan yang erat antara perubahan demografis, kedudukan perempuan, dan produktivitas pertanian di daerah pedesaan. Dua studi ini merupakan sebuah contoh dari penelitian yang bersifat monodisiplin terhadap studi pembangunan, khususnya perlunya memperhatikan unsur kependudukan atau secara lebih spesifik unsur sumber daya manusia dalam pembangunan di negara-negara miskin.<sup>228</sup>

<sup>227</sup> Perkembangan ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan yang bersifat monodisiplin dan berbagai tantangan baru yang dihadapi dari para pakar yang bergerak di penelitian-penelitian terapan telah melahirkan studi-studi baru seperti kajian wilayah (*area studies*), migrasi (*migration studies*), pengungsi (*refugee studies*), perbatasan (*border studies*), keamanan (*security studies*) dll.

<sup>228</sup> Berikut adalah kutipan dari buku Simon Phipott (2000, 36) yang melacak proses pembentukan wacana tentang Indonesia oleh para *Indonesianists* dari barat: 'Clifford

Dalam konteks studi Indonesia (*Indonesian studies*), perdebatan tentang bagaimana negara memandang dan memperlakukan manusia sebagai *capital* telah berlangsung sejak zaman kolonial khususnya sejak diterapkannya sistem tanam paksa (*culture stelsel*). Menarik juga untuk mengutip Philpott (200, 38) yang melihat adanya dampak dari persepsi negara terhadap “penduduk” di Eropa pada awal modernisasinya yang ternyata berimbas terhadap “penduduk” di daerah koloninya.<sup>229</sup> Philpott menunjukkan bagaimana “penduduk” di

---

Geertz argues that the Culture System can be understood as a 'kind of governmental mobilization of "redundant" labor for capital creation projects' (Geertz, 1963, 63), while Herb Feith suggests the intensification of colonial exploitation was to 'create and maintain conditions under which land and labor were supplied cheaply for the cultivation of commercial crops' (Feith, 1969, 190). The dominant approach to the study of colonial policy and practice in Southeast Asia, to which these views conforms, asserts that 'colonialism is an affair of capital, not men' (sic) (Furnivall, 1956, 3). One cannot reach an understanding of the development of colonialism or capitalism without reference to the other, but even this is not a complete picture because colonial policy and practice was as much an affair of human beings as capital. The operations of capital involve the deployment of 'men' in particular ways and it is at this historical moment that 'men' become the material of government, the site for various tactics of government and regulation.' Yang mau dikatakan di sini adalah telah terjadinya hubungan timbal-balik antara “negara” dan “penduduk” dan bagaimana “penduduk” telah dikonstruksikan sebagai *capital*.

<sup>229</sup> 'One of the characteristics of modernity is a widespread belief that resources, human and non-human, are both susceptible to human knowledge and the legitimate target of rationalities and techniques of reform. Foucault, for example, argues that from the seventeenth century the fostering of life and the growth and care of populations became important to nascent European states (Dreyfus and Rabinov, 1982, 133). Vagabonds, thieves, prostitutes and drunkards continued to be punished but new forms of power organized around an ethos of 'reform', or as Simon Schama has it, 'disciplinary pedagogy', became increasingly apparent. Discourses of public health, personal hygiene, education, the regulation of sexual activity and drinking all sought to improve the general well-being of rapidly growing urban population in early modern Europe. In the last couple of decades, the overlap between discourses of class, race and gender has been noted by authors too numerous to attempt to summarize here. Pratt, for example, suggests that Europe's colonies were 'testing grounds for modes of social discipline which, imported back to Europe in the eighteenth century, were adapted to construct the bourgeois order' (Pratt, 1992, 36). In the context of the Netherlands Indies, see Stoler (1995), Gouda (1995), Clancy-Smith and Gouda (eds., 1998).

tanah jajahan telah mengalami perubahan konstruksi sejalan dengan perkembangan wacana modernitas di Eropa yang dimulai pada abad ke-17. Dengan demikian, terdapat kaitan antara peran ilmu-ilmu sosial yang mengonstruksi “Indonesia” dan “penduduk Indonesia”, yang telah berlangsung sejak zaman kolonial hingga sekarang. Posisi penduduk sesungguhnya tidak berubah dalam hubungannya dengan negara. Penduduk tetap dilihat sebagai *subject* yang memiliki kedaulatan, tetapi terbatas. Inilah yang membedakan dengan yang kemudian terjadi di barat. Di sana, penduduk telah mengalami transformasi sosial bersamaan dengan transformasi yang terjadi pada negara. Di barat, penduduk telah menjadi *citizen* yang memiliki kebebasan individual yang dijamin oleh negara dalam tatanan politik yang bernama demokrasi.

Diskursus tentang penduduk lazimnya dilakukan oleh cabang ilmu pengetahuan yang bernama demografi (*demography*). Demografi secara konvensional dibedakan menjadi dua, yaitu demografi teknik (*technical demography*) dan demografi sosial (*social demography*). Demografi teknik mempelajari pengukuran penduduk sehingga bidang ini sering dianggap sebagai aplikasi dari matematika, sedangkan demografi sosial mempelajari aplikasi demografi dalam kehidupan sosial. Dalam praktik demografi teknik dan demografi sosial sering diaplikasikan bersama dan keduanya saling melengkapi (*complementary*). Demografi sosial sering kali disamakan atau disebut *population studies* atau studi kependudukan. Dalam perkembangannya, demografi bermula dari usaha-usaha untuk mengukur besarnya jumlah penduduk pada suatu wilayah (biasanya administratif), pertumbuhannya dalam kurun waktu tertentu dan bagaimana penyebarannya secara geografis. Berbagai disiplin ilmu-ilmu sosial lain terutama geografi sosial, ekonomi, dan sosiologi dianggap banyak berpengaruh terhadap disiplin demografi. Dalam banyak hal pengaruh disiplin ilmu-ilmu sosial lain terhadap demografi inilah yang mendorong perkembangan demografi

---

*Thus, Europe's 'poor' and 'deviant' and 'backward' and 'degenerate' of the colonies share a common genealogy in reformist discourses.*

Buku ini tidak diperjualbelikan.

sosial dan ilmu kependudukan (*population studies*). Demografi, oleh karena itu, bisa didefinisikan sebagai ilmu sosial yang mempelajari perubahan-perubahan dimensi kependudukan (*population changes*) dari suatu masyarakat.

Di Indonesia perkembangan demografi memiliki hubungan yang erat dengan perkembangan disiplin ilmu ekonomi dan geografi sosial. Karena pada dua disiplin ilmu inilah “penduduk” menjadi bagian penting dan harus selalu dipertimbangkan dampaknya terhadap perubahan ekonomi atau geografi-sosial; atau sebaliknya perubahan yang terjadi pada variabel-variabel ekonomi atau geografi terhadap penduduk. Di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia-lah demografi kemudian dikembangkan secara sistematis melalui Lembaga Demografi UI yang didirikan pada tahun 1964. Profesor Nathanael Iskandar, seorang ahli ekonomi, adalah pelopor disiplin demografi di Indonesia. Dorongan untuk mengembangkan demografi tidak dapat dilepaskan dari adanya kebutuhan praktis para ahli ekonomi ketika mereka harus melakukan berbagai analisis ekonomi maupun ketika mereka harus terlibat dalam berbagai kebijakan pemerintah yang memerlukan sebuah perencanaan program pemerintah tertentu. Data kependudukan—tentang jumlahnya, tingkat pertumbuhannya, dan penyebarannya—sangat diperlukan bagi setiap analisis ekonomi. Selain Nathanael Iskandar, Widjojo Nitisastro adalah ahli ekonomi yang sangat memahami arti penting dimensi kependudukan dalam pembangunan di Indonesia. Widjojo Nitisastro menulis disertasi doktornya di Universitas Berkeley, Amerika Serikat, tentang berbagai skenario masa depan penduduk Indonesia, terutama Jawa, dihubungkan dengan kemungkinan-kemungkinan perpindahan penduduk dari Jawa ke luar Jawa, antara lain melalui program transmigrasi.<sup>230</sup>

Pada pertengahan tahun 1950-an Widjojo Nitisastro melakukan studi bersama Profesor Nathan Keyfitz, seorang ahli demografi-sosial dari Universitas Harvard yang diperbantukan di Badan Perancang

---

<sup>230</sup> Widjojo Nitisastro (1970) kemudian memperoleh kesempatan menuliskan kembali disertasinya menjadi sebuah buku *Population Trends in Indonesia*.

Nasional (cikal bakal Bappenas), tentang masalah kependudukan dan pembangunan.<sup>231</sup> Hasil kerja sama ini kemudian diterbitkan sebagai buku tahun 1955 yang diberi judul *Soal Penduduk dan Pembangunan Indonesia*. Itulah buku pertama yang ditulis oleh orang Indonesia yang secara khusus mengupas dan menganalisis peran faktor demografi dalam pembangunan ekonomi. Mungkin sejak saat itulah diskursus kependudukan secara formal mulai memasuki tahap yang penting dan faktor penduduk menjadi sesuatu yang harus selalu diperhitungkan dalam setiap analisis pembangunan. Widjojo Nitisastro terbukti merupakan seorang ahli ekonomi yang kemudian sangat berpengaruh terhadap perkembangan di Indonesia. Dalam tahap selanjutnya, terutama dalam disiplin ilmu-ilmu sosial, dapatlah dikatakan bahwa penduduk sebagai “sumber daya manusia” atau SDM telah menjadi sebuah fokus pengkajian penting. Sejak saat itu perspektif SDM mulai diperkenalkan di Indonesia.

## **Perspektif SDM dalam Era Pembangunan Soeharto—Orde Baru**

Perspektif SDM dalam tulisan ini memiliki dua arti, yaitu (1) sebuah cara pandang yang menempatkan SDM sebagai fokus dalam analisis sosial dan (2) sebuah strategi pembangunan atau pengembangan masyarakat yang menempatkan SDM sebagai prioritas dalam proses pembangunan atau pengembangan masyarakat yang dilakukan. Jika pada arti yang pertama perspektif SDM merupakan bagian dari pisau analisis yang dimiliki oleh para analis-akademis, pada artinya yang kedua perspektif SDM merupakan bagian dari sebuah strategi yang dipilih oleh sebuah lembaga tertentu dalam konteks tulisan ini adalah lembaga negara sehingga strategi yang dimaksudkan adalah strategi

---

<sup>231</sup> Kisah tentang peran Widjojo Nitisastro dkk pada masa ini secara menarik bisa dibaca di buku yang disunting oleh Goenawan Mohamad (2005) *Menyambut Indonesia: Lima Puluh Tahun dengan Ford Foundation 1953-2003*.

pembangunan nasional. Dalam tulisan ini, akan dilihat penerapan perspektif ini dalam konteks Indonesia.<sup>232</sup>

Seperti telah diuraikan di bagian depan, pada tingkat internasional perspektif SDM dikembangkan oleh ahli-ahli ekonomi, antara lain Theodore Schultz, Garry Becker, dan Mahbub ul Haq—yang mencoba membawa konsep *human capital* yang “individualistik” ke dalam konsep yang lebih sosial, yaitu pembangunan di negara-negara berkembang. Masuknya konsep-konsep tentang manusia maupun tentang pembangunan dari luar” ke Indonesia merupakan sebuah kenyataan sosial yang tidak bisa dibantah. Indonesia seperti negara-negara miskin lainnya di dunia ketiga selalu menjadi klien dari negara-negara yang lebih kaya dan kuat. Meskipun dalam slogannya Indonesia menganut politik luar negeri yang “bebas-aktif”, dari sejarah kita bisa melihat bahwa Indonesia dalam kenyataan selalu tertarik oleh kekuatan-kekuatan besar yang untuk kurun waktu yang cukup panjang terpolarisasi dalam Blok Barat (kapitalistis) dan Blok Timur (sosialistis).

Indonesia lahir sebagai sebuah negara-bangsa (*nation-state*) dari reruntuhan Perang Dunia II. Jepang yang saat itu menduduki wilayah

<sup>232</sup> Para ahli demografi dari *Australian National University* – yang sejak pertengahan tahun 1970-an banyak melakukan penelitian demografi di Indonesia, tampaknya cenderung menggunakan terminologi demografi atau *population studies* yang “konvensional” dan tidak dibawa untuk memakai terminologi yang dikembangkan oleh para ahli ekonomi – sumber daya manusia. Lihat, misalnya tulisan-tulisan mereka dalam buku *The Demographic Dimension in Indonesian Development* (Hugo, Hull, and Jones, 1987), atau *People, Population, and Policy in Indonesia* (Hull, Terence H., ed.). Akan tetapi, mungkin tidak sepenuhnya benar juga sinyalemen ini karena judul sebuah hasil konferensi tahun 1996 di ANU yang diedit oleh Gavin Jones dan Terry Hull (1997) menggunakan kedua terminologi itu *Population and Human Resources*. Di Indonesia, ahli kependudukan Masri Singarimbun – melalui Pusat Penelitian Kependudukan Universitas Gajah Mada yang dipimpinnya — memilih untuk mengembangkan kajian-kajian yang lebih menekankan dimensi sosial-antropologis – yang juga berbeda dengan model studi demografi yang dikembangkan oleh para ahli ekonomi. Pada tahun 1973 Masri Singarimbun dan David Penny menerbitkan hasil penelitiannya tentang “penduduk dan kemiskinan” yang dianggap sebagai kritik terhadap pembangunan ekonomi pemerintah. Lihat Penny and Singarimbun (1973).

yang kemudian menjadi Indonesia kalah perang dengan kekuatan sekutu yang dipimpin Amerika Serikat. Setelah Perang Dunia II, dunia terpolarisasi ke dalam dua kutub yang di satu kutubnya dipimpin oleh Uni Soviet dan kutub lainnya dipimpin oleh Amerika Serikat. Sampai tahun 1965, Indonesia dikatakan lebih condong ke Blok Uni Soviet yang menganut ideologi sosialis-komunis. Jatuhnya Vietnam Selatan ke tangan Vietnam Utara yang berideologi komunis mendorong Amerika Serikat mulai mengembangkan strategi untuk memengaruhi negara-negara Asia Tenggara masuk dalam lingkaran kekuatan Blok Barat yang selalu mendungungkan diri sebagai wakil dari dunia bebas (*Free World*) yang mengagungkan liberalisme.

Tahun 1965 merupakan *turning point* dalam sejarah Indonesia karena sejak saat ini Indonesia memilih untuk berkiblat ke negara-negara barat. Secara perlahan-lahan pengaruh barat mulai merembes ke Indonesia antara lain dengan masuknya pemikiran maupun ahli-ahlinya ke Indonesia dan bersama-sama dengan para ahli Indonesia yang dididik di barat mulai mengembangkan strategi pembangunan ekonomi maupun sosial di Indonesia. Oleh karena itu, perkembangan ilmu-ilmu sosial di Indonesia juga tidak terhindarkan dari pengaruh perubahan politik yang terjadi setelah tahun 1965 ketika “aliran kiri” dalam politik ditumpas dan Indonesia memasuki periode politik yang mementingkan pragmatisme dan pembangunan ekonomi. Posisi ilmu-ilmu sosial sejak saat itu semakin jauh tenggelam dalam paradigma pembangunan yang pada tingkat internasional didominasi oleh apa yang disebut sebagai teori-teori modernisasi (*modernization theories*) yang dikembangkan oleh ahli-ahli ilmu sosial positivistik dari Amerika Serikat.<sup>233</sup> Perkembangan ilmu-ilmu sosial setelah tahun 1965 bergerak searah dengan kepentingan politik-ekonomi rezim Soeharto yang berkuasa yang menganggap bahwa masyarakat bisa dan harus di-

---

<sup>233</sup> Dalam mazhab modernisasi beberapa tokohnya yang menonjol antara lain W.W. Rostow (ekonomi), Samuel Huntington, Lucien Pye, Gabriel Almond, Myron Weiner dan Sidney Verba (politik), Clyde Kluckhohn (antropologi), Neil J. Smelser (sosiologi), dan David McClelland (psikologi).

rekayasa (*social engineering*) untuk mencapai tujuan, yaitu terciptanya masyarakat yang bebas-konflik dan sejahtera secara ekonomis. Salah satu karya ilmuwan sosial Indonesia yang menjadi sangat populer dan dianggap memberikan perspektif yang pas bagi para pengambil keputusan dan perencana pembangunan saat itu adalah sebuah buku kecil “Kebudayaan, Mentalitas, dan Pembangunan” yang ditulis oleh Koentjaraningrat (1974), yang dianggap sebagai “bapak antropologi” Indonesia.

Dominasi teori modernisasi yang menganggap bahwa masyarakat-masyarakat “tradisional” secara perlahan-lahan akan berubah dengan dikembangkannya strategi pembangunan ekonomi menjadi masyarakat “modern”, merupakan lahan yang subur bagi diterapkannya teori-teori *human capital* yang percaya bahwa perubahan masyarakat bisa dilakukan melalui berbagai upaya investasi *in people* terutama melalui pendidikan dan pelatihan. Melalui pendidikan dan pelatihan pula “etos kerja” dan “*n Ach*” (*need for achievement* – dari David McClelland) bisa ditanamkan yang pada gilirannya akan menciptakan manusia-manusia yang memiliki “mentalitas pembangunan”. Oleh para teknokrat-ekonom yang umumnya berasal dari Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, seperti Widjojo Nitisastro, Emil Salim, Subroto, Ali Wardhana, dan Mohamad Sadli dengan program-program yang bertujuan untuk meningkatkan SDM mendapatkan perhatian yang serius, antara lain program pendidikan, kesehatan, dan swasembada pangan.

Melalui hasil penjualan minyak bumi, kayu, dan berbagai kekayaan alam lain, pemerintahan Soeharto dengan dibantu para teknokrat-ekonomnya terbukti berhasil meningkatkan pendapatan rata-rata penduduk (*GNP per-capita*) secara meyakinkan, mencapai swasembada pangan—yang membuat Soeharto memperoleh penghargaan dari WFP (*World Food Program*) pada tahun 1984, meningkatkan tingkat melek huruf dan pendidikan rata-rata penduduk, meningkatkan tingkat harapan hidup yang mencerminkan membaiknya kondisi kesehatan penduduk dan berhasil dalam menurunkan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

laju pertumbuhan penduduk—yang lagi-lagi membuat Soeharto mendapatkan penghargaan dari UNFPA (*United Nation Fund for Population Activities*) pada tahun 1988. Dari perubahan angka-angka statistik yang dipublikasikan oleh berbagai lembaga, baik pemerintah maupun nonpemerintah seperti Bank Dunia, terlihat dengan jelas pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh rezim Soeharto secara sistematis dan terencana sejak tahun 1969 sebagai awal dari Pelita I (Pembangunan Lima Tahun Pertama). Mulai saat itu pembangunan ekonomi dilakukan dengan perencanaan yang terpusat secara ketat melalui Repelita (Rencana Pembangunan Lima Tahun) yang disusun oleh Bappenas bersama-sama dengan departemen-departemen teknis di Jakarta dan dilaksanakan secara nasional melalui kantor wilayah (Kanwil) dan pemerintahan daerah tingkat provinsi, kabupaten, kecamatan, dan desa.

Pembangunan ekonomi sebagai soko-guru dari pemerintahan rezim Soeharto dapat dijalankan secara terencana terutama karena didukung oleh kebijakan di bidang politik yang “represif”. Salah satunya partai politik yang berpengaruh adalah Golkar yang merupakan partai pemerintah (*the ruler party*) dan bukan partai yang memerintah (*the ruling party*). Selain Golkar, pemerintah hanya mengizinkan dua partai lain, yaitu Partai Demokrasi Indonesia (PDI) yang merupakan gabungan dari partai-partai nasionalis, Kristen, dan sebagainya, dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP), yang merupakan gabungan dari partai-partai Islam. Kehidupan politik, dengan demikian, telah diatur sedemikian rupa yang tidak memungkinkan munculnya golongan oposisi yang kuat. Melihat ciri-ciri yang dimiliki oleh pemerintahan Soeharto, Herberth Feith, menggolongkannya sebagai *repressive developmentalist regime*.<sup>234</sup> Dalam rezim politik yang represif, yang sangat mementingkan pembangunan ekonomi ini, berbagai perundangan dibuat untuk melancarkan jalannya proses pembangunan, antara lain UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerin-

<sup>234</sup> Lihat tulisan Herberth Feith (1980) *Repressive-Developmentalist Regimes in Asia*.

tahan Desa. Kedua undang-undang ini pada hakikatnya dibuat untuk mengatur hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah agar apa yang telah direncanakan di pusat dapat diimplementasikan ke seluruh wilayah tanpa mengalami hambatan yang berarti.

Sentralisasi, dengan demikian, merupakan salah satu kunci dari strategi pembangunan rezim Soeharto yang dijalankan lebih dari 30 tahun, sejak dimulainya Pelita I pada tahun 1969. Selama lebih dari tiga dekade itu, Soeharto berhasil melakukan rekayasa sebuah negara yang berpenduduk sekitar 200 juta jiwa yang tersebar dalam sebuah negara kepulauan terbesar di dunia. Inilah sebuah rekayasa sosial yang sangat besar dalam sejarah umat manusia. Telah dijelaskan dimuka bahwa rekayasa sosial ini secara longgar didasarkan oleh sebuah teori pembangunan atau modernisasi, yang diperkenalkan oleh ahli-ahli ilmu sosial dari Amerika Serikat. Dalam konteks teori modernisasi inilah, perspektif SDM yang menekankan perlunya investasi dalam *human capital* memperoleh lahan untuk dikembangkan. Perspektif SDM yang menempatkan “individu” atau “penduduk” sebagai “pusat” dari berbagai program investasi yang dilakukan rupanya sesuai dan tidak bertentangan dengan teori modernisasi yang mementingkan adanya keteraturan dan kepatuhan dari “penduduk” dan “masyarakat” untuk mengikuti dan menjalankan segala sesuatu yang telah direncanakan dari pusat.<sup>235</sup> Yang tampaknya dilupakan oleh Soeharto dan para ekonom-teknokrat yang membantunya adalah sebuah kenyataan bahwa *man not only live with bread alone*. Terbukti bahwa represi dan persekusi yang dijalankan untuk menciptakan stabilitas politik terlalu mahal harganya untuk sekadar dibayar dengan “pembangunan dimensi fisik dari manusia” sebagaimana menjadi credo utama dari teori *human capital* dari Becker dan teori *investment in people* dari Schultz.<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> Tentang teknokrasi dan “pembangunanisme” Orde Baru, lihat Tirtosudarmo (2003)

<sup>236</sup> Pada tahun 1986 Nathan Keyfitz mempublikasikan hasil pengamatannya dari Jawa Timur yang memperlihatkan terjadinya kesenjangan antara pendidikan dan kesempatan kerja, lihat Keyfitz, Nathan (1986). *Putting Trained Labor Power to Work*:

Inilah tampaknya yang terjadi pada sekitar tahun 1990-an. Rezim Soeharto begitu kuat dan kritik-kritik yang muncul terhadap strategi pembangunan yang sesungguhnya telah memperlihatkan ongkos sosial yang tinggi selalu mendapatkan tanggapan yang keras dan berhasil diredam. Ahli ilmu-ilmu sosial pun telah ditaklukkan untuk mengikuti paradigma pembangunan yang menjadi *mainstream* saat itu.<sup>237</sup> Sikap ahli ilmu-ilmu sosial ini tercermin dalam Seminar Nasional Ilmu-Ilmu Sosial tahun 1990 dan Konggres HIPIIS (Himpunan Indonesia Untuk Pengembangan Ilmu-Ilmu Sosial) ke VI yang diselenggarakan di Yogyakarta pada tanggal 16–21 Juli 1990 yang mengambil tema “Peranan Ilmu-Ilmu Sosial dalam Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Kedua”.<sup>238</sup> Dalam seminar ini, persoalan kualitas manusia dan bagaimana menciptakan martabat manusia menjadi fokus dari makalah-makalah yang dipresentasikan. Presiden Soeharto dalam kata sambutannya menjabarkan konsep martabat manusia. Menurut Soeharto, “Martabat merupakan kondisi bagi keberhasilan pembangunan manusia dan masyarakat. Kualitas manusia yang kita inginkan bukanlah kualitas yang meletakkan manusia sebagai alat pembangunan belaka. Kualitas manusia Indonesia yang

---

*Dilemmas of Education and Employment in Indonesia*. Jakarta: Center for Policy and Implementation Studies. Pengamatan Keyfitz ini sesungguhnya telah memperlihatkan kegagalan pemerintah Soeharto dalam menyusun *national man power planning* yang semestinya menjadi kegiatan pokok dalam mengaplikasikan perspektif sumber daya manusia secara benar dan konsisten.

<sup>237</sup> Persoalan pembangunan manusia sesungguhnya telah menjadi tema seminar HIPIIS tahun 1984 di Palembang yang mengambil tema “Kualitas Manusia”. Dalam seminar ini kritik terhadap pendekatan pembangunan yang menekankan pertumbuhan ekonomi yang pada gilirannya akan berdampak negatif terhadap pembangunan manusia telah dikemukakan oleh beberapa pemakalah. Tentang materi seminar di Palembang ini bisa dibaca ulasan Ignas Kleden (1984) “Kualitas Manusia sebagai Persoalan Ilmu Sosial: Postkriptum sebuah Seminar”

<sup>238</sup> Diyakini bahwa Indonesia sedang memasuki tahap “tinggal landas” yang akan dimulai pada Repelita ke VI (1993). Terlihat dengan jelas di sini penggunaan jargon Rostow dalam konsepsi pembangunan di Indonesia. Konggres HIPIIS di Yogyakarta tahun 1990 mencerminkan betapa ahli-ahli ilmu sosial juga mendukung konsepsi ini.

kita wujudkan adalah martabat manusia utuh yang merupakan hasil dari pembangunan itu”.<sup>239</sup> Sekarang kita tahu betapa jauhnya jarak antara retorika yang disampaikan oleh Soeharto dan “diamini” oleh sebagian besar ahli-ahli ilmu sosial Indonesia saat itu dengan apa yang sesungguhnya terjadi di masyarakat.<sup>240</sup>

Sejak pertengahan tahun 1990-an rezim Soeharto mulai merasakan adanya tekanan-tekanan politik baru yang sebelumnya tidak dibayangkan. Berbagai *mismanagement* yang terjadi, yang antara lain tercermin dari praktik korupsi dan praktik nepotisme yang dijalankan

---

<sup>239</sup> Pidato Presiden Soeharto ini bisa dilihat pada prosiding seminar yang diedit oleh Sofian Effendi, Sjafriz Sairin, dan M. Alwi Dahlan (2002), halaman xvii.

<sup>240</sup> Dalam seminar HIPIS ini ada beberapa makalah yang sesungguhnya sangat kritis terhadap strategi pembangunan yang sedang dijalankan oleh pemerintah. Makalah Arbi Sanit (1992) “Perkembangan Demokrasi dalam Era Pembangunan Indonesia”, memperlihatkan skeptisismenya terhadap praktik demokrasi yang sedang dijalankan yang bersifat semu karena menghambat munculnya suara dari rakyat yang sesungguhnya. Sementara itu, makalah Sritua Arief (1992) “Kebutuhan Dasar dan Keadilan Sosial dalam Strategi Pembangunan” mengutip pendapat ahli-ahli ekonomi yang melakukan kritik terhadap pendekatan *trickle down effect* yang dianggap gagal. Sritua Arief, misalnya mengutip tulisan lama dari Dennis Goulet (1971) yang berpendapat bahwa tujuan akhir pembangunan adalah “harga diri” dan “kebebasan”. Pikiran-pikiran Goulet seolah-olah baru diterima di kalangan ahli-ahli ekonomi, antara lain Amartya Sen dan Mahbub ul Haq pada tahun 1980-an dan mencapai kulminasinya ketika Mahbub ul Haq memimpin tim UNDP menyusun *Human Development Report* yang pertama pada tahun 1990. Pada tahun 1991 atas prakarsa LIPI dan Bappenas diselenggarakan seminar nasional tentang pembangunan manusia yang diilhami oleh konsep *human development* dari UNDP. Dalam seminar nasional ini diundang ahli-ahli ilmu sosial Indonesia yang terpenting saat itu, seperti Sayogyo, Soetjipto Wirosardjono, Arief Budiman, Soetandyo, dan Sayuti Hasibuan untuk mendiskusikan modifikasi konsep *human development* untuk diterapkan di Indonesia. Parakitri Tahi Simbolon yang menulis reportase tentang jalannya seminar ini di harian *Kompas* menganggap bahwa seminar ini merupakan sebuah pertemuan penting dan merupakan tantangan bagi LIPI untuk melanjutkan apa yang didiskusikan. Dalam perkembangan selanjutnya, LIPI meskipun telah melakukan pengukuran HDI (*Human Development Index*) pada beberapa provinsi selama beberapa tahun, namun belum sepenuhnya mengembangkan konsep *human development* seperti yang menjadi harapan peserta seminar – antara lain yang memasukkan unsur *human freedom* di dalamnya.

oleh kroni Soeharto dan anggota keluarganya, di satu sisi, dan di sisi lain adanya perubahan dalam dinamika politik domestik maupun global; membuat mulai retaknya kekuasaan yang selama itu sangat kuat di tangan Soeharto. Kesenjangan antara retorika pembangunan dengan apa yang sesungguhnya terjadi tampaknya semakin menganga dan tidak terjembatani lagi. Represi dan persekusi politik ternyata tidak mampu menahan kontradiksi internal yang perlahan-lahan tumbuh dalam tubuh rezim politik Soeharto.<sup>241</sup> Tentang hal ini menarik sekali mengutip pengamatan dari Ruth McVey (1996) setahun sebelum krisis moneter menghantam rezim Soeharto, “*by the mid-1990s the combination of intense emphasis on social stability, state control, and capitalist development has resulted in what might best be described as dynamic paralysis*”. Pada pertengahan tahun 1997, ketika terjadi krisis moneter yang menjalar secara cepat di Asia, pemerintahan Soeharto tidak mampu lagi mempertahankan dirinya. Gelombang aksi protes mahasiswa akhirnya memaksa Soeharto memutuskan untuk mengundurkan diri sebagai presiden pada tanggal 23 Mei 1998 dan digantikan oleh wakilnya B.J. Habibie. Inilah sebuah awal periode baru dalam sejarah Indonesia yang oleh para pendukungnya disebut sebagai periode reformasi.<sup>242</sup>

## SDM dalam Era Reformasi

Mereduksi “manusia” menjadi “sumber daya manusia” atau SDM bisa dianggap sebagai sebuah proses dehumanisasi. Melalui cara melihat seperti itu, terjadilah apa yang disebut *dehumanising masses*.

<sup>241</sup> Pada awal tahun 1970-an sudah muncul kritik terhadap kecenderungan strategi pembangunan yang diambil oleh Soeharto dan para penasihatnya yang hanya akan menghasilkan ketidakadilan politik maupun ekonomi. Salah satu yang pantas untuk disebutkan adalah *Showcase State: The Illusion of Indonesia's 'accelerated modernisation'*, yang disunting oleh Rex Mortimer (1973).

<sup>242</sup> Dampak krisis ekonomi dan politik sejak tahun 1997 dalam perspektif *human development* bisa dibaca di Aris Ananta (2003) *The Indonesian Crisis: A Human Development Perspective*.

Mengonseptualisasi “manusia” menjadi “SDM” dalam perspektif *human capital* berarti telah menempatkan manusia sebagai sekadar bagian dalam sebuah proses produksi, tidak berbeda dengan barang dan jasa, sebagaimana kaum Marxis kemudian menilainya sebagai proses depersonalisasi yang pada gilirannya akan menghasilkan proses alienasi manusia terhadap hasil produksi yang dibuatnya sendiri. Perlu diingat bahwa konseptualisasi “manusia” menjadi “SDM” adalah hasil dari sebuah konteks sejarah tertentu dengan tujuan dan kepentingan tertentu dari pihak-pihak yang mengonseptualisasikannya dan menggunakannya dalam praktik. Di sini persoalannya bukan benar atau salah, tetapi apakah berguna atau tidak berguna.<sup>243</sup>

Jika kita konsisten dengan pemikiran Theodore Schultz dan Gary S. Becker sebagai ekonom yang memperkenalkan teori dan perspektif *human capital*, ada implikasi praktis yang harus diikuti. Pertama adalah perlunya melakukan investasi secara signifikan pada bidang pendidikan. Kedua adalah perlunya pengembangan secara lebih sistematis pada aspek *training* tenaga kerja. Meskipun tidak secara eksplisit dikemukakan, inisiatif dari UNDP untuk melahirkan *Human Development Report* sejak tahun 1990, memperlihatkan diadopsinya teori *human capital* dari Gary S. Becker sebagai dasar dari pemikiran dilahirkannya wacana *human development* oleh UNDP yang diarsiteki Mahbub ul Haq. Sejak tahun 1990, UNDP secara teratur menerbitkan *Human Development Report* dan yang terakhir adalah tahun 2005 yang bertajuk *International cooperation at a crossroads: Aid, trade and security in unequal world*.

Di Indonesia, terutama sejak Orde Baru, strategi pembangunan yang dilakukan sangat berorientasi pada pemikiran-pemikiran ekonomi yang dikembangkan oleh “dunia Barat”. Arsitek-arsitek ekonomi Orde Baru adalah lulusan Universitas Berkeley di Amerika

---

<sup>243</sup> Keputusan untuk mendiskusikan perspektif SDM ada di tangan pembuat usulan proyek penulisan ini. Dan sudah pasti para pengusul beranggapan bahwa perspektif SDM adalah perspektif yang berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan maupun bagi tujuan-tujuan yang lebih praktis, seperti pembangunan.

Serikat yang sangat terpengaruh oleh teori-teori pembangunan yang dilahirkan oleh banyak pemikir barat, antara lain WW. Rostow dengan teorinya *Stages of Economic Growth*. Harus diakui bahwa para ekonom Orde-Baru sesungguhnya adalah orang-orang yang telah berusaha untuk mengadaptasi pemikiran “Barat” ke dalam konteks Indonesia. Namun, tidaklah mudah melakukan adaptasi pemikiran ketika infrastruktur yang ada, terutama dalam bentuk kerja sama ekonomi dengan dunia “Barat” telah merasuk sedemikian dalam sehingga banyak berpengaruh dalam struktur dan pola kebijakan ekonomi yang dijalankan. Indonesia sejak awal Orde Baru telah menjadi bagian dari sistem ekonomi global yang berwatak dasar eksploitatif-kapitalistik.

Lengsernya Soeharto dari kursi kepresidenan dan naiknya B.J. Habibie dari wakil presiden menjadi presiden pada tanggal 21 Mei 1998, seperti banyak para pengamat yang kritis meramalkan, terbukti tidak berarti telah terjadi pergantian rezim politik secara substansial seperti yang banyak diharapkan orang adalah sebuah kenyataan bahwa sejak pemerintahan Habibie pusat kekuasaan tidak lagi dipegang oleh satu orang atau hanya terpusat di Jakarta, seperti tercermin dari diimplementasikannya desentralisasi dan otonomi daerah. Namun, adalah sebuah kenyataan juga bahwa perubahan politik ini belum mencerminkan demokrasi yang sesungguhnya. Kekuasaan politik dan ekonomi dianggap baru dimiliki oleh para elite dan pemimpin lokal yang dalam banyak hal juga masih memiliki ketergantungan yang tinggi dengan pemimpin dan elite di tingkat nasional. Kenyataan ini antara lain disebabkan oleh masih belum terdesentralisasinya kekuasaan politik yang setelah Soeharto tumbang berada dalam genggaman partai-partai politik besar, terutama Golkar, PDIP, PPP, dan PKB. Berbagai perubahan dalam konstitusi dan undang-undang partai politik dan pemilu oleh banyak pengamat politik yang kritis dianggap baru mencerminkan perubahan demokrasi pada tingkat prosedural dan belum pada tingkat substansial di mana kedaulatan politik ada ditangan rakyat.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Dapatlah dikatakan bahwa sejak masa pemerintahan Habibie kemudian diteruskan oleh Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri sampai pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono sekarang, Indonesia berada dalam situasi yang bersifat “transisional”. Proses pelebagaan insitusi-institusi sosial, ekonomi, dan politik yang baru akibat pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah, belum mencapai situasi sebuah keseimbangan yang baru. Negosiasi kekuasaan, baik antara pusat dan daerah, maupun di dalam daerah itu sendiri masih terus berlangsung. Hal itu tercermin dari direvisinya UU Nomor 22 dan 25 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah, menjadi UU Nomor 32 tahun 2004 yang oleh beberapa pengamat dinilai sebagai menguatnya kembali proses sentralisasi di Indonesia. Situasi transisional ini jelas berpengaruh terhadap proses perencanaan pembangunan yang pada masa Soeharto berkuasa berjalan secara kurang lebih “teratur” dan “terpola” dalam siklus lima tahunan (Repelita). Penentuan apa yang menjadi prioritas pembangunan (setidaknya secara normatif) tampaknya juga mengalami pergeseran dan dalam banyak hal juga ketidakjelasan karena apa yang biasanya telah digariskan dan diarahkan oleh pemerintah pusat (Bappenas dan Departemen Teknis) tidak lagi menjadi pola yang dijalankan secara seragam oleh daerah.

Dalam konteks pemerintahan yang bersifat “transisional” dan dalam banyak hal juga berarti melekatnya sebuah situasi masa depan yang tidak menentu (*future uncertainties*)—setelah Soeharto “lengser keprabon” pada tahun 1998, di manakah sekarang perspektif sumber daya manusia yang dulu pernah menjadi *mainstream* berada? Sudah dapat dipastikan bahwa secara retorik-normatif pemberian prioritas pada pengembangan sumber daya manusia akan terus kita dengar maupun baca dalam dokumen-dokumen perencanaan pemerintah, di pusat maupun di daerah. Persoalan yang menyangkut pendidikan dan kesehatan mengambil dua contoh yang menonjol adalah sesuatu yang sangat vital agar tidak diabaikannya oleh siapa pun dalam situasi seperti apa pun, tidak terkecuali oleh pemerintahan pasca-Soeharto.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Berbagai penelitian tentang desentralisasi pendidikan, misalnya untuk mengambil contoh yang paling nyata dari aspek sumber daya manusia—menunjukkan bahwa baik pemerintah pusat maupun daerah berada dalam situasi “mencari-cari pola” yang “tepat”<sup>244</sup> dan dalam situasi semacam ini tidak dapat dihindari terjadinya “pemborosan” maupun “penyelewengan” dana-dana pembangunan pendidikan.<sup>245</sup>

Tampaknya yang harus dipikirkan oleh siapa pun yang menaruh perhatian terhadap perspektif sumber daya manusia dalam situasi “transisi” dan *future uncertainties* Indonesia pasca-Soeharto merupakan tantangan yang besar dengan menggunakan kesempatan yang saat ini terbuka untuk sungguh-sungguh memikirkan bagaimana tujuan akhir pembangunan manusia, yaitu *human dignity* dan *human freedom* bisa di jadikan paradigma baru dalam pengembangan sumber daya manusia di Indonesia. Dalam sejarah pembangunan, pernah bergaungnya apa yang dikenal sebagai *people centred development* sebagai bentuk perlawanan dari *state centred development* dapat dianggap sebagai upaya untuk mengembangkan pendekatan sumber daya manusia yang mengarusutamakan manusia dengan M besar. Inilah barangkali kesempatan yang paling besar yang saat ini terbuka dalam mengembangkan perspektif sumber daya manusia di Indonesia dengan perspektif manusia dengan M besar—sebuah perspektif pembangunan manusia yang secara *genuine* menempatkan manusia sebagai pusat dan bukan sekadar embel-embel pembangunan.

Untuk sekadar mengingatkan kita semua, Soedjatmoko, cendekiawan besar yang pernah dimiliki Indonesia, sudah mengemukakan gagasan tentang masalah ini pada tahun 1954 dalam tulisannya yang berjudul “Pembangunan Ekonomi Sebagai Masalah Kebudayaan”, yang secara tajam menekankan sentralnya dimensi manusia dalam

---

<sup>244</sup> Tentang proses desentralisasi pendidikan, khususnya dalam segi persekolahan dan implikasinya dalam pengembangan sumber daya manusia di daerah bisa dibaca di makalah yang ditulis oleh Akmad Bayhaqi dari Fakultas Ekonomi (2005)

<sup>245</sup> Lihat temuan ICW tentang korupsi dalam desentralisasi buku pendidikan (laporan ICW ini bisa diakses di <http://www.antikorupsi.org>).

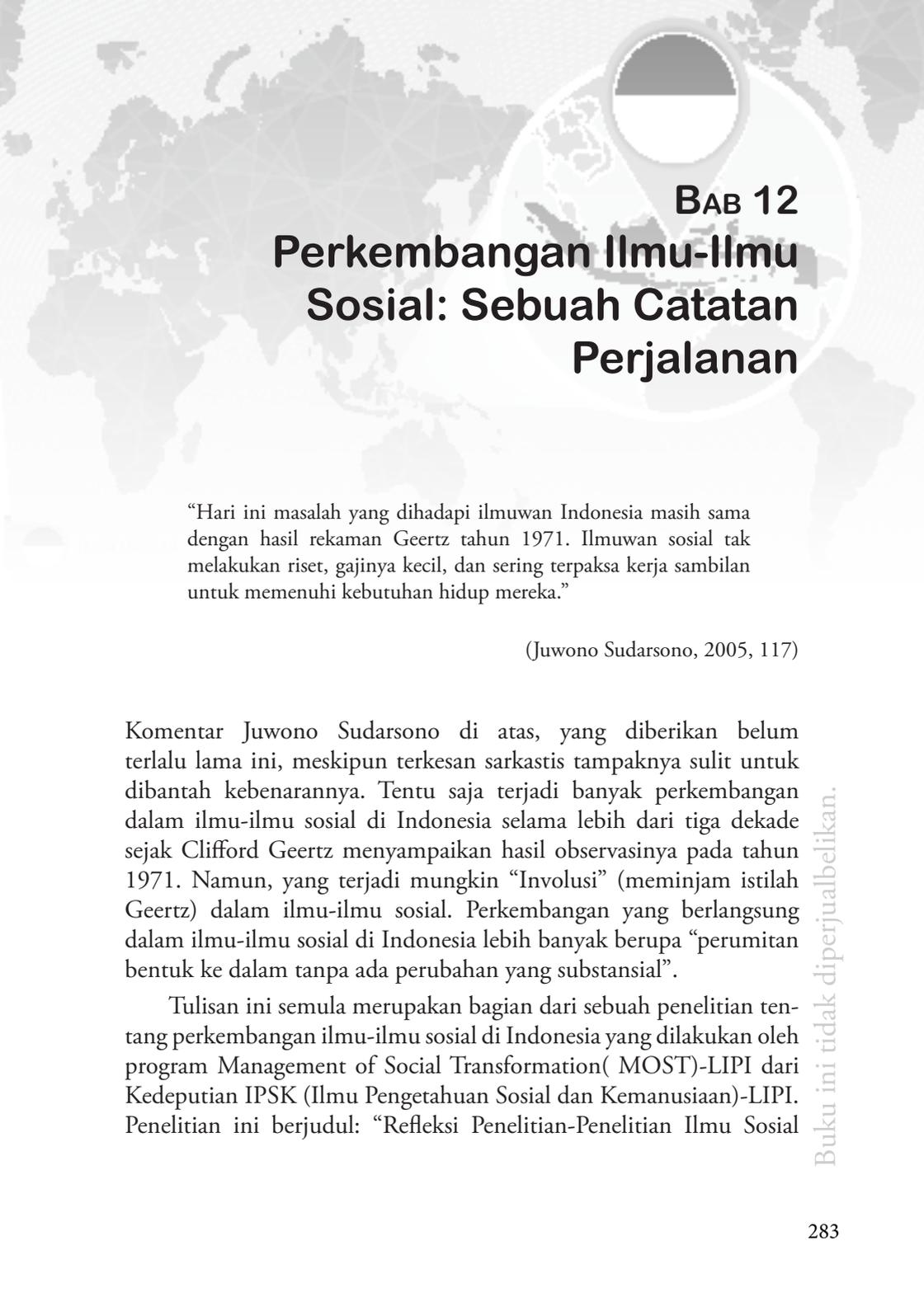
pembangunan.<sup>246</sup> Meskipun telah diutarakan sejak awal tahun 1950-an, kita semua mengetahui bahwa pikiran-pikiran Soedjatmoko tidak pernah mendapatkan tempat yang semestinya dalam sejarah pembangunan di Indonesia. Kini, ketika telah terbukti pembangunan yang sangat mengagung-agungkan pertumbuhan ekonomi dan menempatkan manusia sekedar sebagai “sumber daya”—sebagai alat produksi—mungkin saatnya memikirkan kembali (*rethinking*) untuk secara sungguh-sungguh mengembalikan posisi manusia sebagai bagian utama dari kegiatan pembangunan. Para peneliti sumber daya manusia, di samping memiliki kesempatan untuk melihat bagaimana implementasi perspektif sumber daya manusia, dalam era desentralisasi dewasa ini<sup>247</sup> juga harus mulai untuk memikirkan bagaimana mengintegrasikan *the ultimate human development goals* yang berupa *human dignity* dan *human freedom* ke dalam wacana dan diskursus sumber daya manusia di Indonesia.

---

<sup>246</sup> Lihat Soedjatmoko *Dimensi Manusia dalam Pembangunan* (1984). Karangan Soedjatmoko yang berjudul ‘Pembangunan Sebagai Masalah Kebudayaan’ terbit pertama kali dalam majalah *Konfrontasi* No. 22, 1954.

<sup>247</sup> Seperti dilakukan oleh Makmuri Soekarno dkk (2003) dari LIPI, juga oleh Akhmad Baihaqi (2005) dari Universitas Indonesia, dan bisa dipastikan oleh lembaga-lembaga donor (Bank Dunia, UNDP, dll) dan agen-agenya (SMERU, Diknas, dll) di Indonesia.





## BAB 12

# Perkembangan Ilmu-Ilmu Sosial: Sebuah Catatan Perjalanan

“Hari ini masalah yang dihadapi ilmuwan Indonesia masih sama dengan hasil rekaman Geertz tahun 1971. Ilmuwan sosial tak melakukan riset, gajinya kecil, dan sering terpaksa kerja sambilan untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka.”

(Juwono Sudarsono, 2005, 117)

Komentar Juwono Sudarsono di atas, yang diberikan belum terlalu lama ini, meskipun terkesan sarkastis tampaknya sulit untuk dibantah kebenarannya. Tentu saja terjadi banyak perkembangan dalam ilmu-ilmu sosial di Indonesia selama lebih dari tiga dekade sejak Clifford Geertz menyampaikan hasil observasinya pada tahun 1971. Namun, yang terjadi mungkin “Involusi” (meminjam istilah Geertz) dalam ilmu-ilmu sosial. Perkembangan yang berlangsung dalam ilmu-ilmu sosial di Indonesia lebih banyak berupa “perumitan bentuk ke dalam tanpa ada perubahan yang substansial”.

Tulisan ini semula merupakan bagian dari sebuah penelitian tentang perkembangan ilmu-ilmu sosial di Indonesia yang dilakukan oleh program Management of Social Transformation (MOST)-LIPI dari Kedeputan IPSK (Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan)-LIPI. Penelitian ini berjudul: “Refleksi Penelitian-Penelitian Ilmu Sosial

Buku ini tidak diperjualbelikan.

dan Kemanusiaan di Indonesia.”<sup>248</sup> Pengumpulan data dilakukan di beberapa ibu kota provinsi di Indonesia yang dianggap menjadi pusat perkembangan ilmu-ilmu sosial. Tulisan ini merupakan laporan hasil kunjungan ke Jawa Tengah dan Yogyakarta.

Dalam dokumen rencana penelitian ini dikemukakan adanya lima tujuan pokok yang ingin dicapai, yaitu (1) untuk mempunyai pemahaman tentang peranan penelitian ilmu sosial dan kemanusiaan dalam proses pengambilan keputusan sejak tahun 1990, (2) untuk memahami perkembangan penelitian ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan (kecenderungan-kecenderungan teoretis dan metodologis, fokus, kepentingan utama, dan sebagainya) dan peranan faktual dan utamanya dalam perkembangannya di Indonesia dewasa ini, (3) untuk memahami apakah terjadi *gap* antara penelitian ilmu sosial dan kemanusiaan dengan *stakeholder*-nya dan bagaimana menjembatannya jika terjadi *gap* tersebut, (4) untuk memberikan kontribusi pada pemahaman tentang proses persoalan masa kini termasuk persoalan demokratisasi, hak asasi manusia, masalah ketenagakerjaan, identitas budaya, dan konflik sosial yang berkembang akhir-akhir ini di daerah penelitian, (5) untuk mengembangkan suatu strategi baru dalam upaya meningkatkan peranan penelitian ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan di Indonesia.

---

<sup>248</sup> Lihat Proposal MOST-LIPI. Dalam proposal tidak dibatasi disiplin apa saja yang termasuk dalam kategori ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan. Tugas yang diberikan kepada penulis adalah melakukan wawancara dengan pimpinan FISIP atau FISIPOL, disamping dengan pihak-pihak lain yang dianggap telah mengembangkan ilmu-ilmu sosial. Dalam rencana semula, lokasi penelitian hanya di Yogyakarta, tetapi penulis mengusulkan untuk menambah lokasi penelitian dengan Jawa Tengah karena secara sosial-geografis sulit memisahkan Yogyakarta dengan Jawa Tengah. Perbedaan antara keduanya adalah sekadar administratif, sedangkan interaksi antara lembaga-lembaga maupun individu-individu yang bergerak dalam pengembangan dan aktivitas ilmu-ilmu sosial tidak terpisahkan. Sejak awal telah diduga bahwa Yogyakarta merupakan pusat pengembangan ilmu-ilmu sosial untuk kota-kota universitas yang ada di Jawa Tengah seperti Solo, Semarang, Salatiga, dan Purwokerto. Dalam konteks nasional, Yogyakarta mungkin merupakan saingan terpenting dari Jakarta dalam pengembangan ilmu-ilmu sosial di Indonesia.

Paparan dalam tulisan ini adalah hasil observasi dan wawancara yang dilakukan oleh penulis di Semarang, Salatiga, Yogyakarta, Solo, dan Purwokerto. Narasumber yang ditemui berasal dari universitas dan lembaga swadaya masyarakat. Di universitas, lembaga yang dikunjungi adalah Fakultas Ilmu Sosial dan Politik dan Pusat-Pusat Pengkajian, dan Program Pascasarjana. Sementara itu, Lembaga Swadaya Masyarakat yang dikunjungi adalah LSM yang bergerak dalam kegiatan advokasi dan penelitian. Seperti tertera dalam judulnya, penelitian ini dimaksudkan sebagai sebuah refleksi atas perkembangan ilmu-ilmu sosial di Indonesia. Oleh karena itu, tulisan ini bersifat reflektif dan sejauh mungkin berusaha untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang ada dalam proposal. Sebelum melaporkan hasil kunjungan dan wawancara di Jawa Tengah dan Yogyakarta, tulisan ini akan didahului oleh sedikit uraian tentang ilmu-ilmu sosial sebagaimana terdokumentasi dalam beberapa tulisan serta keterbatasan dan kendala yang dihadapi oleh ilmuwan Indonesia secara umum. Uraian tentang perkembangan ilmu-ilmu sosial pada tingkat nasional dan keterbatasan yang dihadapi ilmuwan Indonesia ini, menurut penulis, sangat penting untuk memberikan konteks terhadap fakta-fakta yang akan dipaparkan dari hasil pengamatan dan wawancara di Jawa Tengah dan Yogyakarta.

## **Sekilas Perkembangan Ilmu-Ilmu Sosial di Indonesia**

Ilmu-Ilmu Sosial sebagai salah satu disiplin ilmu pengetahuan yang mempelajari manusia dan tingkah lakunya, baik sebagai individu maupun kelompok, sudah dimulai sejak zaman kolonial dengan apa yang dikenal sebagai *indologi*.<sup>249</sup> Sesuai dengan namanya, *indologi* merupakan sebuah ilmu tentang manusia dan masyarakat di daerah jajahan Hindia-Belanda. Disiplin ini dikembangkan untuk memenuhi berbagai keingintahuan dan kepentingan-kepentingan strategis pemerintah kolonial Belanda, yaitu menaklukkan, menguasai, dan

<sup>249</sup> Tentang perkembangan ilmu-ilmu sosial di zaman Kolonial, khususnya *indologi*, bisa dibaca pada tesis Hanneman Samuel (1999).

mengontrol penduduk di Hindia Belanda. Mungkin contoh yang paling nyata adalah studi-studi etnografi yang dilakukan oleh Snouck Hurgronje tentang masyarakat Aceh. Melalui hasil studi Snouck Hurgronje yang mendalam tentang Aceh dan masyarakatnya inilah, para jenderal tentara kolonial Belanda mampu mengembangkan strategi penaklukan terhadap perlawanan rakyat Aceh. Perkembangan ilmu-ilmu sosial pada periode pascakolonial, setelah Indonesia merdeka, rupanya meneruskan tradisi yang telah dimulai oleh *indologi* dalam arti penempatan pengetahuan tentang manusia dan masyarakat lebih untuk kepentingan rezim politik yang berkuasa daripada untuk memajukan ilmu pengetahuan itu sendiri.

Oleh karena itu, perkembangan ilmu-ilmu sosial di Indonesia juga tidak terhindarkan dari pengaruh perubahan politik yang terjadi setelah tahun 1965 ketika aliran kiri dalam politik ditumpas dan Indonesia memasuki periode politik yang mementingkan pragmatisme dan pembangunan ekonomi. Posisi ilmu-ilmu sosial sejak saat itu semakin jauh tenggelam dalam paradigma pembangunan yang pada tingkat internasional didominasi oleh teori-teori modernisasi (*modernization theories*), yang dikembangkan oleh ahli-ahli ilmu sosial positivistik dari Amerika Serikat. Beberapa tokoh mazhab modernisasi ini yang menonjol dan dianut oleh ahli-ahli ilmu-ilmu sosial, politik, dan ekonomi adalah WW. Rostow (ekonomi), Samuel Huntington, Myron Weiner, Lucien Pye, Gabriel Almond dan Sidney Verba (politik), Clyde Kluckhohn (antropologi), Neil J. Smelser (sosiologi), dan David McClelland (psikologi).

Perkembangan ilmu-ilmu pasca-1965 berjalan searah dengan perubahan politik yang menekankan stabilitas dan strategi pembangunan yang mementingkan pertumbuhan ekonomi. Ahli-ahli ekonomi yang bergabung dalam kelompok teknokrat, di bawah kepemimpinan Widjojo Nitisastro, seperti Mohamad Sadli, Emil Salim dan Ali Wardhana, merupakan sebuah kekuatan baru yang secara bertahap mengubah perkembangan masyarakat melalui perencanaan ekonomi. Trilogi pembangunan yaitu stabilitas politik, pembangunan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

ekonomi, dan pemerataan; merupakan sebuah kredo yang mengharuskan para ahli ilmu-ilmu sosial di luar ilmu ekonomi menyesuaikan diri. Koentjaraningrat, ahli antropologi, Harsya Bachtiar dan Selo Sumardjan, ahli sosiologi, di samping Fuad Hassan, ahli psikologi; dapat dianggap tokoh-tokoh ilmu sosial yang berusaha memberikan kontribusi dalam strategi pembangunan yang dipelopori oleh para ahli ekonomi.

Jika sebelum kemerdekaan perkembangan ilmu-ilmu sosial hampir sepenuhnya menjadi bagian dari strategi kolonial untuk “menaklukkan” penduduk jajahannya di Hindia Belanda, setelah kemerdekaan secara perlahan-lahan terjadi pergeseran pengaruh dari Belanda ke Amerika Serikat. Pergeseran ini jelas terkait dengan perubahan politik pada tingkat global setelah Perang Dunia II dengan munculnya Amerika Serikat sebagai *super power* baru. Meskipun selama kurang lebih dua tahun Indonesia diduduki Jepang, tidak banyak yang ditinggalkan Jepang di Indonesia berkaitan dengan ilmu-ilmu sosial.<sup>250</sup> Sampai sekitar akhir tahun 1950-an, beberapa sarjana Belanda masih berada di Indonesia, terutama sebagai tenaga akademis maupun peneliti yang bekerja sama dengan peneliti-peneliti Indonesia. Profesor Wertheim, seorang ahli sosiologi, adalah salah seorang yang masih aktif melakukan penelitian pada sekitar awal tahun 1950-an di Lampung.<sup>251</sup> Tenaga-tenaga akademis Belanda ini terpaksa banyak yang harus kembali ke Belanda pada tahun 1963. Hal ini bersamaan dengan keputusan PBB tentang status Irian Barat

---

<sup>250</sup> Tentang ini mungkin bisa dilacak dari beberapa tulisan sarjana Jepang seperti Aiko Kurosawa dan Takashi Shiraishi.

<sup>251</sup> Selain Wertheim, adalah Hereen, yang bersama tim dari Indonesia, antara lain Kampto Utomo dan J.E Ismail; melakukan studi tentang kependudukan dan perubahan sosial di daerah Sumatra Selatan. Beberapa tulisan yang dihasilkan dari studi ini antara lain Utomo (1957), Wertheim (1959) dan Heeren (1979). Kampto Utomo kemudian lebih dikenal sebagai Sayogyo.

yang masuk ke dalam wilayah Republik Indonesia dan yang berarti kekalahan Belanda dalam diplomasi untuk tetap menguasai Papua.<sup>252</sup>

Awal tahun 1950-an juga merupakan dimulainya pengaruh ilmuwan sosial Amerika Serikat di Indonesia. Salah seorang pelopornya adalah George Kahin yang melakukan penelitian tentang “revolusi dan nasionalisme” Indonesia dan menjadi sangat dekat dengan pemimpin-pemimpin nasional Indonesia pada periode awal kemerdekaan itu.<sup>253</sup> George Kahin kemudian memimpin sebuah Pusat Studi Indonesia yang pertama di Universitas Cornell (Cornell Modern Indonesia Project) yang sampai sekarang merupakan salah satu pusat kajian tentang Indonesia yang sangat penting di dunia. Selain George Kahin yang mempelajari politik, pada awal tahun 1950-an juga terdapat sebuah kelompok peneliti dari MIT dengan bendera MIT, yang masuk ke Indonesia untuk mempelajari perubahan sosial di negeri yang baru lepas dari kolonisasi Belanda ini. Salah satu anggota yang kemudian menjadi seorang tokoh ilmu-ilmu sosial dunia adalah Clif-

---

<sup>252</sup> Eksodus orang-orang Belanda sudah dimulai sejak tahun 1957 ketika “gerakan nasionalisasi” perusahaan-perusahaan Belanda mulai terjadi di Indonesia. Tentang hal ini bisa dibaca di buku *Merayakan Indonesia*, 2005, halaman 57.

<sup>253</sup> Disertasi George Kahin di John Hopkins University kemudian diterbitkan pada tahun 1952 sebagai buku dengan judul *Nationalism and Revolution in Indonesia*. Buku ini dianggap sangat berpengaruh tidak saja dalam membentuk persepsi tentang Indonesia pascakolonial, tetapi juga dalam hubungan Indonesia dengan dunia luar, terutama dengan Amerika Serikat. Cornell Modern Indonesia Project yang dibangun oleh George Kahin selain merupakan pusat penelitian Indonesia yang penting, juga menjadi tempat studi ilmuwan-ilmuwan sosial Indonesia yang kemudian berpengaruh dalam perkembangan ilmu-ilmu sosial di Indonesia, seperti Selo Sumardjan, Deliar Noer, Umar Kayam, Soemarsaid Moertono, Taufik Abdullah, George Yunus Aditjondro, P.M. Laksono, dan Daniel Dhakidae. Di luar Indonesia, “Indonesianists” terkenal seperti Herberth Feith, Daniel Lev, Ben Anderson, Tsuyoshi Kato, dan Takashi Shiraiishi adalah lulusan dari Cornell yang kemudian banyak mempengaruhi studi-studi Indonesia di berbagai negara di luar Amerika Serikat, seperti Australia dan Jepang. Simon Philpott secara menarik menulis disertasi tentang perkembangan studi Indonesia ini dan bagaimana sebenarnya “Indonesia” dan wacana tentang Indonesia terekonstruksi oleh studi-studi ini. Lihat Simon Philpott (2000) *Rethinking Indonesia: Postcolonial Theory, Authoritarianism and Identity*.

ford Geertz, seorang ahli antropologi. Berbeda dengan George Kahin, yang membangun pengaruhnya terutama melalui pengembangan institusi di Cornell Modern Indonesia Project sedangkan Clifford Geertz lebih terasa pengaruhnya melalui buku-buku tentang Indonesia yang dituliskannya.

Oleh Clifford Geertz yang sejak tahun 1970 menjadi “*social science professor*” di Center for Advanced Studies di Princeton University—Indonesia telah diangkat ke wacana antropologi pada tingkat global dan dari sanalah oleh Clifford Geertz memperkenalkan pendekatan dan konsep baru dalam studi antropologi.<sup>254</sup> Dalam konteks Indonesia, Geertz memperkenalkan konsep “aliran” yang digunakan untuk menggambarkan tipologi dan struktur masyarakat (khususnya di Jawa) yang terbagi menjadi tiga, yaitu santri, abangan, dan priyayi. Dengan digunakannya konsep “aliran” dalam menerangkan struktur sosial di masyarakat Jawa, Geertz secara tidak langsung menganggap bahwa konsep “kelas” tidak relevan untuk menganalisis masyarakat Jawa.<sup>255</sup> Profesor Clifford Geertz-lah yang pada tahun 1971 diminta Ford Foundation untuk melakukan studi di Indonesia tentang strategi pengembangan ilmu-ilmu sosial di Indonesia. Berdasarkan studinya inilah kemudian dibentuk Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial yang bekerja sama dengan LIPI membangun lembaga yang kemudian disebut PLPIS (Pusat Latihan Penelitian Ilmu Sosial) di beberapa kota di

---

<sup>254</sup> Buku-buku Clifford Geertz yang terkenal antara lain, *The Religion of Java* (1960), *Agricultural Involvement: The Process of Ecological Change in Indonesia* (1963).

<sup>255</sup> Menurut Simon Philpott (2000, 74) ‘Geertz construct Javanese ‘society’ as a domain subjected to power, but fixes the characteristics of ‘society’ in a way that denies agency to its members. On this view, power is a commodity in the hands of elites rather than a set of relationships. The discourse of Indonesian politics has largely incorporated Geertz’s account of Javanese society, thereby extending and supplementing essentialist readings of it. Moreover, the discourse of Indonesian politics maintains the dubious practice of treating the state and civil society as distinct domains (Young, 1991, 93–4). In other words, Geertz arguments may arise independently of the disciplinary contexts of politics studies, but their incorporation adds to its regime of truth, the authority and influence of, arguably, the most influential anthropologist in Indonesian studies of the post-war period’.

Indonesia: Banda Aceh, Ujung Pandang, Jakarta, dan Surabaya. Sejak awal tahun 1970-an sampai 1980-an, puluhan akademisi dari berbagai penjuror negeri mendapatkan latihan ilmu-ilmu sosial di PLPIS ini atas bantuan dari Ford Foundation.

Juwono Sudarsono, dalam buku *Kenangan 50 Tahun Ford Foundation*, menceritakan pengalamannya membantu Profesor Selo Sumardjan dan Profesor Harsya W. Bachtiar yang bekerja sama dengan Profesor Clifford Geertz dalam upaya Ford mengembangkan ilmu sosial di Indonesia. Dalam rekoleksi tentang pengalamannya itu, Profesor Juwono Sudarsono menilai perkembangan ilmu sosial Indonesia sebagai berikut “Hari ini masalah yang dihadapi ilmuwan Indonesia masih sama dengan hasil rekaman Geertz tahun 1971. Ilmuwan sosial tak melakukan riset, gajinya kecil, dan sering terpaksa kerja sambilan untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Ini terjadi karena ilmuwan juga pegawai negeri Departemen Pendidikan dan Kebudayaan”.<sup>256</sup> Menurut Clifford Geertz, “...kehidupan intelektual Indonesia bersifat sentralistis, terlalu diatur, praktis, dan sangat dipengaruhi oleh para ekonom”. Geertz mengatakan bahwa ilmu-ilmu sosial perlu digugah melalui program pelatihan lewat universitas-universitas di daerah, dengan “warna kedaerahan,” yang analisis dan metode penelitiannya didasarkan pada kerja lapangan daripada teori-teori abstrak.<sup>257</sup>

## **Ilmuwan Sosial Indonesia dan Keterbatasannya**

Pada tahun 2005, bertepatan dengan ulang tahun kehadirannya yang ke-50 di Indonesia, Ford Foundation menerbitkan beberapa buku, salah satunya berjudul *Social Science and Power in Indonesia* yang diedit oleh Vedi Hadiz dan Daniel Dhakidae. Buku yang terbit ketika Soeharto tidak lagi berkuasa dan saat politik menjadi lebih terbuka bisa dimengerti kalau berisi tulisan-tulisan yang kritis terhadap

<sup>256</sup> (Sudarsono, 2005, 117)

<sup>257</sup> (Sudarsono, 2005, 117)

perkembangan ilmu-ilmu sosial era Orde Baru yang sangat dekat dengan kekuasaan. Dalam kata pengantarnya, Hans Antlov dari Ford Foundation mengatakan: *“This book is intended to contribute to this liberating process an as—yet unfinished revolution—and to celebrate the renewed enthusiasm and vigor of contemporary social scientists. The volume explores the ideology and values that have determined priorities in building social sciences within the political sphere”*.<sup>258</sup> Buku ini memang dimaksudkan tidak untuk melakukan analisis tentang persoalan yang dihadapi dalam mengembangkan ilmu-ilmu sosial di Indonesia yang sebelumnya telah dilakukan oleh beberapa penulis, mulai dari Geertz (1970) sampai Nordholt dan Visser (1997).

Kedua penyunting buku ini berpendapat *“rather than concentrating on the “technical” aspects of social science development or underdevelopment, it assesses social science over a period of some fifty years by primarily looking at the interface between social science and power. It is argued here that the development of Indonesian social science its very nature and character is inextricably linked to the shifting requirements of power over time. The problems that the Indonesian social science community has confronted and the challenges it continues to face, cannot be understood without an appreciation of this facet of power”*.<sup>259</sup>

Buku ini tak pelak lagi telah menyajikan analisis kritis terhadap peran dan perkembangan ilmu-ilmu sosial di Indonesia dari sebuah *angle* dan *lens* tertentu. Seperti dikatakan oleh kedua penyuntingnya, sudut pandang itu sengaja menempatkan ilmu-ilmu sosial dalam interaksinya dengan kekuasaan. Dengan sudut pandang semacam ini, ilmu-ilmu sosial tidak lagi dilihat sebagai sesuatu yang memiliki perkembangannya sendiri, tetapi perkembangan itu terjadi sebagai akibat dari interaksinya dengan kekuasaan.

Salah satu bab dalam buku *Social Science and Power* yang sangat relevan dengan laporan ini adalah bab enam “The Political Economy

---

<sup>258</sup> (Hadiz & Dhakidae, 2005, xxi).

<sup>259</sup> (Hadiz & Dhakidae, 2005, 1–2).

of Higher Education: The University as An Arena for the Struggle for Power”, ditulis oleh Heru Nugroho, seorang sosiolog dan dosen Fisipol-UGM. Dalam bab ini, secara tegas dikemukakan bahwa arah perkembangan ilmu-ilmu sosial di perguruan tinggi, terutama ditentukan oleh kepentingan jangka pendek, yaitu mendapatkan keuntungan ekonomis. Cobalah baca pendapat Heru Nugroho (2003, 143–144) berikut ini *“Ironically, even now, academic activities such as serious education, sustained research, the continuous development of critical perspectives, or sustained scholarly debates are not apparent. Lecturers who have graduated with higher degree are not busy with academic activity but only with teaching and research that can produce instant rupiah, that is, activities that hold the promise of economic benefit. Research and teaching are no longer carried out as the duty of an academic, but take the form now of “projects aimed at bringing in money, whether in small or large amounts. These projects either supplement one’s income or constitute one’s primary source of income”*.

Dengan kata lain, dalam kaca mata Heru Nugroho, ilmu-ilmu sosial sebenarnya sekadar dijadikan alat oleh ahli-ahlinya untuk mencari uang, antara lain melalui dibukanya jurusan-jurusan yang memang sedang laku dipasar atau melalui penelitian-penelitian pesanan yang mendatangkan uang bagi para penelitiannya. Universitas dan lembaga penelitian dinilai telah melakukan “pelacuran” dan komersialisasi ilmu pengetahuan. Terjadinya degradasi universitas, menurut Nugroho, tidak terlepas dari konteks politik pembangunan (*the politics of development*) yang sangat menekankan “pragmatisme”, dalam artinya yang sempit. Perkembangan ilmu-ilmu sosial di universitas, oleh karena itu, sama sekali tidak didasarkan pada sebuah cita-cita atau idealisme untuk pengembangan konsep-konsep dan teori-teori baru atau untuk memberikan pencerahan kepada masyarakat dan negara. Heru Nugroho benar-benar telah melukiskan universitas sebagai sebuah gambar yang penuh kecompang-campingan dan hampir-hampir tidak memiliki masa depan. Meskipun sulit untuk membantah kebenaran dari sinyalemen Heru Nugroho tentang buruknya kondisi ilmu-ilmu

Buku ini tidak diperjualbelikan.

sosial yang berada di naungan universitas, penilaian itu mungkin bisa dianggap menjadi terlalu umum, terlalu menggeneralisasi, dan tidak mampu atau kurang melihat banyaknya nuansa di balik sapuan kuas yang besar itu. Setidak-tidaknya bisa dikemukakan tiga buah contoh disini yang sedikit-banyak memberikan pencitraan yang berbeda dari gambaran yang serba kelam dari Heru Nugroho.

*Pertama*, ternyata di tengah berbagai kesulitan ekonomi yang dihadapi oleh para pengajar di perguruan tinggi negeri tetap dapat ditemukan adanya orang-orang yang memiliki komitmen terhadap peningkatan pengembangan ilmu dan penyebarluasannya dalam masyarakat. Di Universitas Diponegoro, Semarang, seorang yang bernama Satjipto Rahardjo adalah salah satu contohnya. Saat di wawancara oleh penulis sudah berstatus guru besar emeritus atau pensiunan guru besar di bidang sosiologi hukum. Yang menarik dari beliau adalah konsistensi dan kegigihannya untuk mengembangkan bidang sosiologi hukum di Indonesia meskipun tidak didukung oleh dana yang besar, baik dari dalam maupun luar negeri. Bukti dari keberhasilan usahanya yang tidak mengenal lelah sejak pertengahan tahun 1970-an antara lain berupa “Madzab Peleburan” di bidang sosiologi hukum menurut istilah yang dipakai oleh Profesor Satjipto.<sup>260</sup> Satjipto melakukan pengembangan bidang sosiologi hukum, terutama melalui pengajaran dan pembimbingan mahasiswa tingkat doktoral. Pada pertengahan tahun 2005, sebagai hasil bimbingannya, telah dilahirkan sekitar 30 doktor. Latar belakang pendidikan S1 dan S2 mereka tidak selalu dari bidang hukum dan mereka berasal dari berbagai universitas di Indonesia. Sosiologi hukum yang dikembangkan oleh Satjipto Rahardjo bertolak dari konsep *social order* sehingga dia mengaku bahwa perspektif akademisnya berbeda dengan konsep hukum yang konvensional yang lebih menekankan dimensi *legal formal*. Dia mengatakan bahwa pendidikannya bukan untuk menciptakan *professional lawyer*, tetapi untuk mencetak “ahli” atau “ilmuwan”

<sup>260</sup> “Peleburan” adalah nama tempat Kampus Universitas Diponegoro berada, di kota Semarang. Wawancara dengan Profesor Satjipto Rahardjo, tanggal 24 Agustus 2005.

di bidang hukum. Jadi, yang dikembangkan adalah *law scientist* dan bukan *professional lawyer*. Dalam konteks perkembangan ilmu-ilmu sosial di Indonesia, Profesor Satjipto Rahardjo telah membuktikan bahwa sosiologi-hukum bisa dikembangkan di universitas negeri dengan segala keterbatasan yang sering menjadi keluhan dan ratapan dari banyak akademisi Indonesia.

*Kedua*, tampaknya sejauh yang bisa dicatat dari wawancara dengan dekan dan peneliti senior dari fakultas-fakultas ilmu-ilmu sosial, universitas swasta memiliki potensi dan peluang untuk mengembangkannya secara lebih baik, seperti yang ditemukan di Universitas Satya Wacana di Salatiga, Universitas Katolik Atmajaya dan Sanata Dharma di Yogyakarta.<sup>261</sup> Pengamatan Heru Nugroho memang hanya melihat apa yang terjadi di universitas negeri saja sehingga melewatkan apa yang berlangsung di universitas swasta. Berbeda dengan universitas swasta yang sejak menyadari bahwa sumber pembiayaannya terutama berasal dari “usaha-usaha sendiri”, universitas-universitas negeri terbiasa sejak awal menyandarkan pembiayaan hidupnya dari dana dan bantuan pemerintah. Perbedaan ini memiliki implikasi yang sangat mendasar ketika universitas-negeri harus menjadi lembaga pendidikan yang dipaksa mencari sumber dana sendiri karena kemampuan pemerintah yang semakin jauh berkurang untuk mendanai universitas dan pendidikan pada umumnya. Kondisi universitas negeri inilah yang sedang dikeluhkan oleh Heru Nugroho. Para akademisi di universitas negeri berbeda dengan universitas swasta mempunyai sistem penggajian seperti umumnya pegawai negeri yang sangat rendah, jika dibandingkan gaji yang diterima oleh rekan sejawat di universitas swasta. Rendahnya gaji yang diterima oleh tenaga akademisi (termasuk tenaga administrasi) meskipun telah menjadi alasan klise tampaknya masih merupakan kendala yang mendasar di belakang rendahnya produktivitas dan mutu para akademisi di perguruan tinggi negeri.

---

<sup>261</sup> Kemungkinan yang sama bisa ditemukan di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta dan Universitas Islam Indonesia (UII).

*Ketiga*, Hanneman Samuel (1999) dalam disertasinya mengenai perkembangan sosiologi di Indonesia mengemukakan temuan yang menarik tentang bagaimana para sosiolog di Indonesia tetap berusaha mengembangkan sosiologi, baik sebagai pengetahuan maupun sebagai praktik, dalam iklim politik yang represif di masa Soeharto berkuasa. Hanneman Samuel (1999, 309–310) memulainya dengan pertanyaan “*How do Indonesian scholars produce sociological knowledge within the restricted intellectual climate of the bureaucratic authoritarian regime?*” Menurut Hanneman Samuel, selanjutnya “*Although they have never totally accepted the format of bureaucratic authoritarian regime, Indonesian sociologists have mainly been in agreement with the idea of economic development. To be more specific, they have constructed their scholarship to improve the economic condition of those who are below the poverty line or who have restricted access to economic resources*”. Meskipun Samuel melihat kinerja para sosiolog yang ditelitinya tidak terbatas pada mereka yang bekerja di universitas negeri, sulit dihindari adanya kenyataan bahwa para sosiolog ini mayoritas adalah tenaga-tenaga akademis yang bekerja di universitas-universitas negeri atau di lembaga-lembaga penelitian milik pemerintah.

Apa yang disimpulkan oleh Samuel tentang perkembangan sosiologi mungkin bisa dijadikan refleksi dari keadan ilmu-ilmu sosial di Indonesia. Para akademisi, di tengah-tengah segala kendala yang ada, baik yang bersifat ekonomis maupun politik, sesungguhnya tetap memiliki peluang untuk mengembangkan diri dan lembaganya.

## **Yogyakarta sebagai Pusat Pengembangan Ilmu-Ilmu Sosial**

Yogyakarta merupakan sebuah kota yang sejak lama dikenal sebagai “kota pelajar” karena di kota yang tidak terlalu besar ini terdapat ratusan lembaga pendidikan, mulai dari tingkat dasar sampai perguruan tinggi. Universitas Gajah Mada adalah universitas negeri yang pertama didirikan setelah Indonesia merdeka. Universitas ini dianggap sebagai sebuah perguruan tinggi yang sejak awal memiliki spirit kebangsaan

(nasionalisme) dan dibangun dengan misi ikut menegakkan Negara Republik Indonesia. Karena itu UGM merupakan sebuah universitas negeri (*state's university*) yang menjadi simbol politik *republikan* dan dikembangkan untuk menunjang kebutuhan-kebutuhan praktis pada fase-fase awal kemerdekaan. Menurut Dr. Mohtar Mas'ood, Dekan Fisipol-UGM, dalam wawancara dengan penulis, "tidak mengherankan kalau jurusan-jurusan yang dikembangkan oleh UGM adalah untuk memenuhi dua tujuan republik pada awal kemerdekaan itu yang sangat mendesak, yaitu mendukung diplomasi internasional di satu sisi dan memperkuat administrasi negara di sisi yang lain".<sup>262</sup> Ada tiga fakultas yang kemudian menjadi cikal-bakal ilmu-ilmu sosial di UGM dan di Yogyakarta dan sekitarnya di kemudian hari, yaitu Jurusan Hubungan Internasional, Jurusan Administrasi Negara, dan Fakultas Hukum.

Pada saat ini kegiatan ilmu-ilmu sosial yang bersifat pengajaran dilakukan melalui Fisipol-UGM, Fakultas Ilmu Budaya, Fakultas Hukum, Fakultas Psikologi, dan Fakultas Ekonomi. Sementara itu, kegiatan penelitian dilakukan oleh pusat-pusat studi, seperti Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Pusat Studi Asia Pasifik, Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan, Pusat Studi Pariwisata, Pusat Studi Konflik dan Perdamaian, dan lain-lain. Salah satu masalah yang dihadapi oleh UGM dalam pengembangan ilmu-ilmu sosial, menurut Dr. Mochtar Masoed dan Dr. Irwan Abdulah, adalah terpisahnya dan tidak terintegrasinya pengajaran dengan penelitian. Hal ini terutama disebabkan oleh adanya semacam dualisme antara fakultas dan jurusan yang tugas utamanya memberikan pengajaran, dan di pihak lain pusat studi yang hanya melakukan kajian dan penelitian. Sering kali terjadi para pengajar yang "baik" lebih aktif di pusat studi daripada di fakultas. Harus diakui bahwa akibat gaji dosen yang kecil, kesempatan memperoleh tambahan finansial diperoleh dari "proyek penelitian".<sup>263</sup>

<sup>262</sup> Wawancara dengan Dr. Mohtar Mas'ood, Dekan Fisipol-UGM, Yogyakarta, 25 Agustus 2005.

<sup>263</sup> Lihat tulisan Heru Nugroho (2005) tentang masalah ini.

Dampak dari adanya dualisme ini, pengembangan ilmu-ilmu sosial secara institusional dan akademis di UGM menjadi terhambat. Pengembangan ada pada individu-individu yang selama ini dianggap secara sungguh-sungguh menekuni bidangnya, seperti Dr. Nasikun di bidang sosiologi dan Dr. PM. Laksono di bidang antropologi, dan sebelum meninggal Dr. Masri Singarimbun di bidang kependudukan.

Sampai saat ini, UGM masih merupakan universitas yang paling besar, dari sudut jumlah fakultas, jurusan, dan mahasiswanya. Selain UGM, Yogyakarta juga merupakan sebuah tempat yang subur bagi (paling tidak) dua “komunitas agama” yang sangat menaruh perhatian terhadap perkembangan dunia pendidikan, yaitu komunitas Islam dan Kristen-Katolik. Komunitas Islam berhasil menjadikan UII (Universitas Islam Indonesia) dan UMY (Universitas Muhammadiyah Yogyakarta) sebagai dua universitas Islam yang besar dan bergengsi secara nasional; sementara komunitas Kristen-Katolik berhasil mengembangkan dua universitas yang besar, yaitu Universitas Sanata Dharma (sebelumnya IKIP Sanata-Dharma) dan Universitas Katolik Atma Jaya Yogyakarta. Pada universitas-universitas inilah ilmu-ilmu-sosial dikembangkan melalui fakultas-fakultasnya secara cukup serius di Yogyakarta. Selain UGM, UII, UMY, Sanata Dharma, dan Atma Jaya, ilmu-ilmu sosial juga dikembangkan oleh Universitas Pendidikan Yogyakarta (UPY) sebelumnya bernama IKIP Yogyakarta, dan UIN (Universitas Islam Negeri Yogyakarta) sebelumnya bernama IAIN Sunan Kalijaga.<sup>264</sup>

Menurut keterangan Suryo Adipramono, Dekan FISIP Universitas Katolik Atma Jaya Yogyakarta, fakultas ini secara resmi baru dibuka pada tahun 1991.<sup>265</sup> Sekarang baru dibuka dua jurusan, yaitu Ilmu Komunikasi dan Sosiologi. Pada Jurusan Ilmu Komunikasi, terdapat tiga program konsentrasi, yaitu Humas, Jurnalisme, dan Periklanan,

---

<sup>264</sup> Perkembangan Ilmu-Ilmu Sosial di UII, UMY dan UIN diteliti oleh Sdr. Abdurachman Patji (lihat laporan lengkap MOST-LIPI).

<sup>265</sup> Wawancara dengan Drs. Suryo Adipramono M.Si, dekan FISIP-Universitas Katolik Atma Jaya, 29 Agustus 2005. Wawancara dilakukan di gedung FISIP yang belum selesai dibangun yang cukup megah.

sedangkan pada Jurusan Sosiologi terdapat dua program konsentrasi, yaitu Pembangunan dan Lingkungan Hidup dan Sosiologi Industri. Pada saat ini, sedang dicoba dibuka program konsentrasi Kajian Media dan Pariwisata. Menurut Suryo, perubahan dan penambahan jurusan atau program konsentrasi sepenuhnya menjadi kewenangan universitas dan tidak memerlukan izin dari Direktorat Jenderal Perguruan Tinggi, Kemendikbud (Dikti, Kemendikbud). Kurikulum nasional yang dulu pernah ada untuk menstandarisasi FISIP termasuk fakultas lainnya praktis sudah tidak berjalan lagi sejak tahun 2000. Saat ini secara normatif dipakai apa yang disebut Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK). Meskipun FISIP termasuk fakultas yang relatif muda, nampaknya penelitian ilmu sosial yang dilakukannya sudah memiliki manajemen yang tertib dan transparan. Secara administratif, semua penelitian yang dilakukannya dikoordinasikan oleh LPU (Lembaga Penelitian Universitas). Setelah selesai penelitian, wajib memberikan laporan penelitian ke LPU. Peneliti juga didorong untuk menerbitkan hasil penelitian di luar universitas, jika dalam dua tahun tidak terbit, tulisan akan diterbitkan oleh LPU.

Persoalan yang menarik justru dialami oleh UNY (Universitas Negeri Yogyakarta) dalam pengembangan ilmu-ilmu sosialnya. Seperti diketahui pada tahun 1999, IKIP di Indonesia berganti menjadi universitas. Meskipun telah menjadi universitas, menurut Dr. Bayu Nugroho, ahli sosiologi, salah satu dosen senior di UNY, ilmu-ilmu sosial ternyata masih diarahkan untuk mengembangkan program studi kependidikan yang seharusnya ditinggalkan dan menjadi jurusan ilmu-ilmu sosial seperti yang ada di universitas lain.<sup>266</sup> Menurut Dr. Bayu Nugroho, justru IKIP swasta yang juga berubah menjadi

---

<sup>266</sup> Wawancara Dr. Bayu Nugroho, 29 Agustus 2005. Sebagai seorang ahli sosiologi, Dr. Bayu Nugroho merasa bahwa UNY tidak memberikan ruang yang memadai untuk mengembangkan ilmu-ilmu sosial. Kegiatan penelitian ilmu sosial yang dilakukannya dijalankan melalui lembaga di luar universitas, antara lain melalui LSM yang didirikannya, yaitu INPEDHAM (Institut Pengembangan Demokrasi dan HAM). Ada dua buku yang telah ditulisnya dari hasil penelitian, yaitu *Dinamika Konflik dalam Transisi Demokrasi dan Refungsionalisasi Komando Teritorial*.

universitas, seperti halnya Universitas Sanata Dharma—lebih cepat berkembang menjadi program studi nonkependidikan. Di UNY, hanya studi ekonomi yang bersifat nonkependidikan, sedangkan yang lain, seperti geografi, sejarah, dan pendidikan dunia-usaha, masih tetap diajarkan sebagai bagian dari program studi kependidikan.

## **Semarang, Solo, dan Purwokerto: Satelit-Satelit Yogyakarta**

Selain Yogyakarta, Semarang merupakan kota terbesar di Jawa Tengah dari jumlah penduduk maupun dari tingkat perkembangan ekonomi perkotaan masyarakatnya. Semarang adalah Ibu Kota Provinsi Jawa Tengah sehingga menjadi pusat birokrasi dan politik. Di Semarang, terdapat cukup banyak perguruan tinggi, antara lain yang besar adalah Universitas Diponegoro, Universitas Katolik Soegiyopranoto, dan Universitas Sultan Agung. Universitas Diponegoro (Undip) adalah universitas negeri terbesar dari segi jumlah fakultas dan mahasiswanya dibanding universitas lain di Semarang. Salah satu fakultas yang penting di Undip adalah Fakultas Ilmu Sosial dan Politik (FISIP). FISIP Undip berkembang dengan pengaruh besar dari Fisipol UGM.<sup>267</sup>FISIP semula merupakan bagian dari FHPM (Fakultas Hukum dan Pendidikan Masyarakat) yang pada awal tahun 1960-an berkembang menjadi dua fakultas, yaitu Fakultas Hukum dan FISIP. Generasi pertama staf pengajarnya hampir semuanya berasal dari UGM. Dalam perkembangannya sampai hari ini, pengaruh UGM masih cukup besar, antara lain dalam pengembangan tenaga pengajar pasca-sarjana.

Pengaruh yang kuat dari Fisipol-UGM terhadap FISIP-Undip tercermin dari disiplin ilmu yang dikembangkannya, yaitu (1) Administrasi Negara, (2) Pemerintahan, (3) Administrasi Niaga, dan (4)

---

<sup>267</sup> Wawancara dengan Dekan FISIP-UNDIP, Drs. Warsito SU merupakan alumni PLPIS, dan Drs. Susilo Utomo SU sebagai salah satu dosen senior FISIP UNDIP dan Ketua PUSKODAK (Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik) FISIP UNDIP, tanggal 23 Agustus 2005.

Komunikasi. Perkembangan ilmu-ilmu sosial di Undip, sebagaimana terefleksi dari jurusan-jurusan ilmu yang diajarkan, berkaitan yang erat dengan kebutuhan pemerintah daerah akan tenaga sarjana ilmu sosial, terutama yang berlatar belakang ilmu pemerintahan atau administrasi negara. Selain itu, berkembangnya sejumlah perguruan tinggi dan akademi di Jawa Tengah maupun di Indonesia pada umumnya merupakan lapangan kerja yang terbuka bagi lulusan FISIP Undip untuk menjadi tenaga pengajar. Meningkatnya kebutuhan akan tenaga ahli dari Jurusan Ilmu Komunikasi dalam lima tahun terakhir ini, mendorong pertumbuhan jumlah mahasiswa komunikasi secara cepat. Selain diajarkan pada tingkat strata 1, Ilmu Komunikasi juga dibuka untuk tingkat diploma (D3).

Penelitian ilmu-ilmu sosial di Undip dilakukan melalui dua jalur. Jalur pertama adalah yang dilakukan para dosen dengan biaya dari universitas sendiri atau dari Dikti Kemendikbud. Penelitian yang dilakukan melalui jalur pertama ini bertujuan memberi kesempatan para dosen untuk tetap menerapkan Tridarma Perguruan Tinggi dan memberikan dorongan untuk tetap melakukan penelitian meskipun dengan dana yang relatif kecil. Tiap jurusan mendapatkan alokasi sekitar 35 juta rupiah dana penelitian dari universitas, atau sekitar 5 juta rupiah per topik, dan dilakukan oleh beberapa peneliti. Penelitian dengan dana yang cukup besar biasanya merupakan penelitian-penelitian pesanan dari pemerintah daerah. Penelitian itu bisa merupakan bagian dari studi kelayakan yang dibutuhkan pemerintah daerah untuk kepentingan perencanaan program pembangunan daerah atau untuk keperluan pengembangan industri tertentu di daerah. Dengan dimasukinya periode desentralisasi, permintaan untuk melakukan kajian-kajian yang terkait dengan isu otonomi daerah meningkat dengan pesat. Di sinilah peran Puskodak sebagai lembaga penelitian yang mengkhususkan diri di bidang otonomi daerah menjadi sangat berkembang pada saat ini. Di luar FISIP, ilmu-ilmu sosial di Undip dikembangkan melalui Fakultas Hukum dan Fakultas Ekonomi. Ilmu Psikologi juga diajarkan di Undip, tetapi berada dalam lingkungan Fakultas Kedokteran.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Di Fakultas Hukum Undip, ilmu-sosial berkembang dalam payung program pascasarjana dengan spesialisasi, terutama dalam Ilmu Sosiologi Hukum. Berbeda dengan FISIP yang perkembangannya sangat dipengaruhi oleh Fisipol UGM, Fakultas Hukum Undip berkembang dengan polanya sendiri meskipun pada awalnya juga berorientasi pada UGM. Pengaruh salah satu tokohnya, yaitu Profesor Satjipto Rahardjo—sangat besar dalam pengembangan disiplin Ilmu Hukum di Undip. Satjipto memperoleh gelar doktor dalam bidang Sosiologi Hukum dari UI di bawah bimbingan Profesor Harsya W. Bachtiar, seorang sosiolog. Karena itu, Ilmu Sosiologi Hukum merupakan jurusan yang kemudian berkembang dengan kuat tidak saja untuk tingkat Undip, tetapi juga untuk tingkat nasional. Dalam mengembangkan studi Ilmu Hukum, Profesor Satjipto mengembangkan *scientific education* dan bukan *professional education*. Penerimaan mahasiswa tingkat pascasarjana bersifat *multi-entry* yang artinya bisa dari latar belakang pendidikan apa saja termasuk dari jurusan nonsosial seperti teknik. Perspektif sosiologi hukum yang dikembangkan berangkat dari konsep dan teori *social order* yang menempatkan hukum sebagai bagian dari perubahan sosial dan bagaimana implikasinya dalam berbagai masalah sosial yang tergolong sebagai persoalan *disorder of law*. Perkembangan sosiologi hukum di Undip barangkali bisa merupakan salah satu contoh dari perkembangan ilmu sosial yang tidak didikte oleh permintaan pasar, seperti Ilmu Administrasi Negara dan Ilmu Komunikasi. Mereka berusaha menentukan sendiri arahnya berdasarkan kebutuhan untuk memahami perubahan masyarakat secara lebih baik.

Secara formal, Undip masih memiliki Program Ilmiah Pokok (PIP) di bidang kelautan atau maritim dan masyarakat pantai. Tampaknya PIP ini masih sekadar slogan dan belum dijalankan seperti yang diharapkan. Di FISIP, misalnya tidak ada upaya untuk mengaitkan secara formal pengajaran maupun penelitian yang dilakukan dengan PIP ini. Perkembangan pengajaran dan penelitian ilmu-ilmu sosial di FISIP Undip terjadi terutama karena alasan-alasan yang bersifat

Buku ini tidak diperjualbelikan.

praktis, yaitu adanya kebutuhan pasar akan tenaga akademis di bidang administrasi dan komunikasi. Hal tersebut karena berkembangnya birokrasi Pemda dan berkembangnya industri media massa. Di luar perguruan tinggi, ilmu-ilmu sosial tampaknya tidak memiliki pendukung yang berminat mengembangkannya secara serius meskipun di Semarang cukup banyak terdapat lembaga swadaya masyarakat yang aktif dalam berbagai kegiatan pelayanan dan advokasi masyarakat.<sup>268</sup>

Jika di Semarang ilmu-ilmu sosial terutama berpusat di Undip, di Solo ilmu-ilmu sosial juga terutama dikembangkan secara formal oleh FISIP Universitas Sebelas Maret (UNS).<sup>269</sup> Seperti di Undip pengaruh Fisipol UGM juga cukup besar pada tahap awal perkembangannya. Di FISIP UNS, terdapat 3 jurusan, yaitu Ilmu Administrasi, Ilmu Komunikasi, dan Sosiologi. FISIP UNS telah ada bersamaan dengan dibentuknya UNS pada tahun 1976, yang merupakan penggabungan beberapa perguruan tinggi di Solo, antara lain IKIP, Universitas Islam, dan lain-lain. Berdirinya UNS dan pengembangan sarana akademis yang dimilikinya berkaitan erat dengan bantuan yang sangat besar dari Presiden Soeharto dan istrinya, Ibu Tien, yang berasal dari Solo. Besarnya dukungan yang besar dari pemerintah menjadikan UNS memiliki kampus yang luas dan megah.

Perkembangan ilmu-ilmu sosial di UNS tampaknya terjadi seperti di Undip terutama didorong oleh besarnya minat calon mahasiswa untuk memasuki jurusan-jurusan yang nantinya bisa memenuhi kebutuhan tenaga sarjana ilmu sosial, terutama dari pemerintah daerah dan industri. Selain Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Jurusan Ilmu Komunikasi Massa merupakan jurusan yang memiliki banyak peminat. Terdapat tiga konsentrasi yang dikembangkan dalam

---

<sup>268</sup> Informasi tentang tidak adanya LSM yang bergerak di bidang pengembangan ilmu-ilmu sosial di Semarang diperoleh dari diskusi dengan dua orang penggerak LSM, Darmanto Jatman, seorang budayawan dan dosen psikologi UNDIP dan Ani Sumantri dari LSM LIMPAD di Semarang tanggal 22 Agustus 2005.

<sup>269</sup> Berdasarkan wawancara dengan Dekan, Pembantu Dekan I dan III, FISIP-UNS, tanggal 31 Agustus 2005.

Jurusan Ilmu Komunikasi Massa di FISIP UNS, yaitu *broadcasting*, *advertising*, dan jurnalistik. Sementara itu, Jurusan Sosiologi memiliki empat konsentrasi, yaitu *community development*, problem sosial, analisis industri kecil, dan analisis politik lokal. Penelitian ilmu-ilmu sosial dilakukan dengan dukungan yang terbatas dari dana universitas. Dengan meningkatnya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sejak tahun 2001, penelitian dan kajian yang berkaitan dengan dinamika politik lokal dan pengembangan lembaga ekonomi dan industri daerah mengalami peningkatan.

Perkembangan ilmu-ilmu sosial di Purwokerto relatif baru. Universitas Jenderal Soedirman (Unsoed) yang pendiriannya banyak didukung oleh Angkatan Darat pada awal tahun 1960-an memang memberikan perhatian pada pengembangan bidang pertanian, biologi, dan ekonomi. Fakultas Ilmu Sosial dan Politik (FISIP) merupakan sebuah fakultas yang termuda dan pendiriannya diresmikan pada tahun 1984. Saat ini, di FISIP Unsoed dikembangkan empat jurusan, yaitu Sosiologi, Administrasi Negara, Komunikasi, dan Politik.<sup>270</sup> Sebagai Fakultas Ilmu-ilmu Sosial yang baru, FISIP Unsoed mendapatkan dukungan akademis dari UGM, Undip, UI, Unair, dan Unpad. Secara umum terdapat kecenderungan yang sama seperti Undip dan UNS, yaitu Jurusan Administrasi Negara dan Komunikasi merupakan jurusan yang paling banyak diminati karena jurusan itu yang paling berkembang dari sudut pengajaran. Dalam bidang penelitian, meskipun belum lama didirikan, FISIP telah melakukan banyak kegiatan penelitian di berbagai bidang, seperti tentang Pemilu tahun 1999, desentralisasi kesehatan, evaluasi pelaksanaan UU Otonoda, dan Pilkada. Dilihat dari jumlah topik penelitian yang dilakukan, FISIP Unsoed tampaknya memiliki motivasi yang kuat untuk mengembangkan ilmu-ilmu sosial, khususnya sosiologi dan politik.

---

<sup>270</sup> Wawancara dengan Drs. Bambang Tri Harsanto M.Si., Pembantu Dekan I (Bidang Akademis) FISIP-UNSOED, tanggal 1 September 2005.

## Salatiga: Sebuah Alternatif Pengembangan Ilmu Sosial

Berbeda dengan kota-kota lain di Jawa Tengah dan DIY, yang berkembang terutama karena besarnya tingkat aktivitas birokrasi pemerintah, besarnya kegiatan ekonomi, dan perdagangan; Salatiga berkembang karena memiliki lembaga pendidikan yang menjadi bagian dari kegiatan keagamaan, terutama Kristen-Protestan. Di Salatiga terdapat Universitas Kristen Satya Wacana (UKSW) yang telah didirikan sejak tahun 1956 oleh kelompok gereja Protestan yang membentuk Yayasan Perguruan Tinggi Kristen Satya Wacana Salatiga. Letak kampus UKSW yang berada di tengah kota Salatiga membuat kampus ini sebagai salah satu pusat keramaian Kota Salatiga. UKSW saat ini memiliki 13 fakultas, satu program pascasarjana dan satu program profesional. Ilmu-ilmu sosial di UKSW berada di Fakultas Bahasa dan Sastra, Ekonomi, FKIP, Psikologi, Teologi, dan Fisipol. Selain berada di fakultas, kegiatan pengembangan ilmu-ilmu sosial juga berlangsung di Lembaga Penelitian dan Pengembangan (LPP) dan di Program Pascasarjana UKSW.<sup>271</sup>

Salah satu jurusan di Program Pascasarjana yang pernah sangat aktif mengembangkan kegiatan ilmu-ilmu sosial adalah Jurusan Studi Pembangunan. Pada tahun 1980-an sampai awal tahun 1990-an, di Jurusan Studi Pembangunan UKSW berkumpul ahli-ahli ilmu sosial yang terkemuka, seperti Arief Budiman, Ariel Heryanto, George Yunus Aditjondro, Th. Sumartana, Nico L. Kana, dan Sritua Arief. Ilmu-ilmu sosial yang kritis terhadap strategi pembangunan pemerintah berkembang dengan pesat di UKSW. Tidak dapat disangkal bahwa UKSW dan Salatiga telah menjadi pusat perkembangan ilmu-ilmu sosial yang memiliki ciri kritis tidak saja untuk tingkat Jawa Tengah dan Yogyakarta, tetapi untuk tingkat nasional. Situasi ilmu-ilmu sosial di UKSW mulai berubah setelah terjadi pengusuran dosen-dosen kritis,

---

<sup>271</sup> Wawancara dengan Dr. Marten Ndun, Sekretaris Program Pascasarjana UKSW, dan beberapa dosen UKSW, 24 Agustus 2005.

seperti Arief Budiman, Nico L. Kana, dan George Yunus Aditjondro karena penentangan mereka terhadap hasil pemilihan rektor UKSW tahun 1993 yang dinilai tidak demokratis.<sup>272</sup> Pada tahun 1994, terjadi eksodus dari ahli-ahli ilmu sosial, seperti John Ihaluw, Arief Budiman dan Ariel Heryanto yang bergabung dalam gerakan menentang rektor yang baru. Para ahli ilmu sosial yang eksodus tersebut sekarang mengajar di Universitas Melbourne, Australia. George Yunus Aditjondro setelah beberapa tahun mengungsi di Australia, kembali ke Indonesia dan aktif dalam kegiatan LSM dan mengajar di Program Studi Religi dan Ilmu Budaya di Universitas Sanata Dharma, sedangkan Dr. Nico L. Kana bersama Dr. Pradjarta dan Samiana SH, pada 1 Februari 1996 mendirikan sebuah LSM di Salatiga yang bernama Lembaga Persemaian Cinta Kemanusiaan (Percik) sebagai lembaga untuk penelitian sosial, demokrasi, dan keadilan sosial.

Pada saat ini, di UKSW pengembangan ilmu-ilmu sosial tidak saja dilakukan dalam bentuk pengajaran di fakultas dan jurusan, tetapi juga melalui pusat-pusat studi, antara lain Pusat Studi Indonesia Timur, Center for Alternative Dispute Resolution (CADRE) yang bekerja sama dengan Arizona State University), Pusat Studi Rawapening, Pusat Studi Gender, dan Pusat Studi HAM dan Politik. Menurut Dr. Marten Ndun, pihak universitas menyediakan dana penelitian bagi dosen, namun jumlahnya relatif kecil. Biasanya penelitian dengan dana besar diperoleh melalui kerja sama dengan pihak luar universitas, baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Pihak-pihak luar yang melakukan kerja sama biasanya merupakan bagian dari jaringan gereja Kristen maupun pemerintah daerah, terutama dari Indonesia Bagian Timur. Sebagai contoh saat ini sedang dilakukan penelitian dengan Pemda NTT tentang “kesesuaian lahan” di Kabupaten TTS (Timor Tengah Selatan). Berdasarkan pembicaraan dengan Dr. Marten Ndun dan beberapa dosen muda lainnya, terkesan adanya kegairahan yang

---

<sup>272</sup> Kronologi secara rinci dari peristiwa yang terjadi di kampus UKSW biasa dibaca di sebuah naskah tidak diterbitkan berjudul: “Catatan Yang Tercecer dari Kemelut UKSW (Draft bahan diskusi)”, Salatiga, Agustus 1997.

tinggi dalam kegiatan ilmu-ilmu sosial di UKSW. Salah satu peraturan yang menurut mereka bakal mendorong pengembangan ini adalah adanya SK Rektor yang mewajibkan setiap dosen harus menerbitkan tulisan di Jurnal Ilmiah minimal satu artikel dalam 2 tahun. Jika tidak mampu menerbitkan, akan mendapatkan sanksi berupa pemutusan tunjangan yang selama ini didapatkan.<sup>273</sup>

Sebagai sebuah lembaga yang lahir dari proses keprihatinan terhadap demokrasi yang terjadi dalam kasus pemilihan rektor di UKSW, Percik memutuskan untuk memberikan perhatian pada masalah demokrasi lokal. Dalam brosur Profil Percik 2005 (halaman 2), misalnya tertulis: “Keterlibatan panjang staf Percik dalam berbagai penelitian dan studi pada aras lokal yang dimiliki secara individual oleh staf Percik dan dilandasi oleh keyakinan bahwa bagi masa depan Indonesia arena politik pada aras lokal ini justru semakin penting dan menentukan, maka lahirnya Percik merupakan perwujudan dari keinginan untuk ikut menggulirkan proses demokratisasi politik pada aras lokal”. Percik juga melakukan kegiatan yang bersifat pendampingan masyarakat (advokasi) dan upaya-upaya rintisan-reflektif menjalin komunikasi antara umat beragama. Saat ini, PERCIK telah memiliki sebuah ‘kampus’ yang dikenal dengan sebutan Kampoeng Percik sebagai pusat kegiatan yang sedang dilakukan. Sejak tahun 1999, Percik bekerja sama dengan Ford Foundation melakukan penelitian politik lokal di beberapa lokasi terutama di Jawa. Hasil penelitian politik lokal ini telah dipresentasikan dalam seminar, dan prosidingnya telah dipublikasikan dalam bentuk buku. Percik juga

---

<sup>273</sup> Untuk menunjang kegiatan penelitian pada saat penulis berada di UKSW, diperoleh informasi bahwa sedang disusun sebuah peraturan tentang ‘Peraturan Penelitian Mandiri Bagi Dosen’ yang antara lain mengatur, bahwa: 1. Seorang dosen wajib melakukan penelitian minimal satu kali dalam dua tahun, 2. Seorang dosen yang sedang melakukan penelitian lapangan dapat dibebaskan dari kewajiban mengajar selama satu semester, 3. Kepada dosen yang sedang melaksanakan tugas penelitian mandiri, boleh diberi tugas lain oleh pimpinan universitas (sejauh tidak mengganggu pelaksanaan penelitiannya) dengan tetap mendapatkan imbalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

menerbitkan jurnal ilmiah politik lokal dan humaniora RENAI, Buletin *DERAS* (Demokrasi Anti Kekerasan), dan majalah *TELAGA* (Terbitan Salatiga) yang bertujuan sebagai media komunikasi dan pembentukan opini pada tingkat lokal, Salatiga.

## **Pasca-1990: Dari Ilmu-Ilmu Sosial ke Kajian Budaya**

Kalau ada perkembangan yang menarik dari ilmu-ilmu sosial, selain “perluasan dan perumitan” jurusan-jurusan tertentu khususnya ilmu administrasi negara dan ilmu komunikasi karena tuntutan birokrasi dan panggilan pasar adalah mekarnya kajian budaya dalam beberapa kalangan ilmuwan sosial tertentu. Awal tahun 1990-an barangkali dapat dianggap sebagai awal dari maraknya kajian budaya di Indonesia. Menurut Dr. St. Sunardi, Ketua Program Studi Ilmu Religi dan Budaya, Universitas Sanata Dharma Yogyakarta, perkembangan kajian budaya berangkat dari “kantong-kantong akademis” yang merasa tidak puas dengan perkembangan ilmu-ilmu sosial yang ada di fakultas atau jurusan yang merupakan cermin dari “situasi politik keilmuan” di Indonesia sekitar tahun 1990-an.<sup>274</sup> Dalam buku pedoman mahasiswa 2005 halaman 2 disebutkan “program Ilmu Religi dan Budaya merupakan bentuk otokritik dunia akademik yang dibayang-bayangi oleh cengekeraman rutinitas masing-masing disiplin ilmu yang saling mengasingkan, dan oleh keterasingan dunia akademik dari proses produksi budaya yang terjadi dalam masyarakat”. Menurut Sunardi, kajian

---

<sup>274</sup> Wawancara dengan Dr. St. Sunardi, 27 Agustus 2005. Keresahan terhadap diabaikannya humaniora dalam perkembangan dunia keilmuan yang terlalu didominasi oleh kepentingan pembangunan yang pragmatis sifatnya sesungguhnya sudah diutarakan oleh Soedjatmoko sejak tahun 1986. Tentang hal ini lihat pidato Soedjatmoko pada Konggres Ilmu Pengetahuan Nasional (KIPNAS) ke-4 yang diselenggarakan oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, di Jakarta, tanggal 9 September 1986. Dalam makalahnya, Soedjatmoko juga sudah merasakan semakin terkotak-kotaknya ilmu-ilmu sosial dan humaniora yang mengakibatkan perspektif yang lebih luas tentang kebudayaan secara keseluruhan sulit diwujudkan. Lihat “Humaniora dan Pembangunan” di Kathleen Newman dan Kamala Candrakirana Soedjatmoko (1994, 86–120).

budaya yang dikembangkan di Sanata Dharma mengikuti “model Inggris” yang merupakan adaptasi humaniora terhadap zamannya. Selain filsafat ilmu, marxisme, dan psikoanalisis, diajarkan juga topik-topik seperti teknologi industri, semiotika, perubahan budaya, dan teori-teori budaya. Pengajaran diberikan oleh ilmuwan-rohaniawan Katolik, seperti Sastraprateja, S.J., Bhaskara Wardhaya S.J., Herry Priyono S.J, ilmuwan aktivis seperti almarhum Th. Sumartana, Ariel Heryanto (sekarang mengajar di Melbourne University), dan George Yunus Adtjondro juga aktif dalam pengembangan program studi ini.<sup>275</sup>

Sementara itu, Dr. Irwan Abdulah, Direktur Sekolah Pascasarjana UGM dan Ketua Program Studi Agama dan Lintas Budaya UGM, menganggap bahwa pertengahan tahun 1990-an sebagai saat kajian budaya memperlihatkan eksistensinya yang nyata di Yogyakarta.<sup>276</sup> Baik Dr. St. Sunardi dan Dr. Irwan Abdulah berpendapat bahwa perkembangan kajian budaya di “Barat” dan kembalinya ahli-ahli ilmu sosial dari studi mereka di “Barat” sekitar tahun 1990-an sangat berpengaruh terhadap munculnya kegairahan baru dalam perkembangan ilmu-ilmu sosial yang sudah mengalami “kerutinan” dan kehilangan kreativitasnya. Menurut Irwan Abdulah, pada awal tahun 1990-an, kembalinya ilmuwan sosial muda yang membawa pengetahuan baru—*post modernisme*, *post strukturalist* dan *critical studies*—memberikan angin segar bagi kelompok-kelompok diskusi yang sudah lama ada di Yogyakarta. Di Pusat Studi Kebudayaan UGM, ilmuwan sosial seperti Faruk HT, Heru Nugroho, dan Ariel Heryanto menurut Irwan Abdulah—adalah motor-motor dari cikal bakal kajian budaya—yang memperlihatkan kecenderungan baru ilmuwan sosial muda yang berbeda dengan kaum tua di UGM yang lebih konservatif.

Tema dan topik baru seperti gaya hidup, seks, gender, kosmetika, musik, *body and society* mulai diperkenalkan dan didiskusikan dalam

<sup>275</sup> George Yunus Aditjondro, misalnya menjadi pengajar aktif pada tahun akademik 2005/6.

<sup>276</sup> Wawancara Dr. Irwan Abdulah, 26 Agustus 2005.

lingkungan terbatas, tidak saja di dalam kampus, tetapi juga dalam kelompok-kelompok studi di luar kampus. Irwan Abdulah juga merasakan bahwa kehidupan kota Yogyakarta tempat beradanya puluhan kampus dan tersebarny lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang menaruh perhatian pada ilmu-ilmu sosial merupakan *academic environment* yang memungkinkan terjadinya mobilisasi pemikiran-pemikiran baru dengan mudah dan murah. Kondisi sosial yang mungkin tidak dimiliki kota-kota lain di Indonesia inilah yang berpengaruh terhadap berkembangnya ilmu-ilmu sosial “alternatif” dan kajian budaya sejak awal tahun 1990-an.<sup>277</sup> Irwan Abdulah menyebut nama-nama LSM, seperti “Cemeti”, Tembi, LIP (Lembaga Indonesia Prancis), Realino, Interfidei, INSIST, Yayasan Satu Nama, sebagai lembaga yang aktif melakukan diskusi-diskusi ilmu-ilmu sosial.<sup>278</sup>

Kota Yogyakarta tampaknya merupakan sebuah lahan yang subur bagi lahirnya “kantong-kantong akademis” yang berisi orang-orang yang *concerned* terhadap kemandegan dan mandulnya ilmu-ilmu sosial sekitar tahun 1990-an di Indonesia. Kegelisahan juga muncul, seperti disinggung oleh Dr. St. Sunardi, berkaitan dengan “politik keilmuan” yang cenderung membekukan pemikiran kreatif dan kritis di kalangan ahli ilmu-ilmu sosial di Indonesia. Dalam konteks ini sangat menarik untuk mengingat sebuah “perhelatan besar”, yaitu Seminar Nasional Ilmu-Ilmu Sosial tahun 1990 dan Konggres HIPIIS (Himpunan Indonesia Untuk Pengembangan Ilmu-Ilmu

---

<sup>277</sup> Sebuah LSM yang menamakan diri KUNCI Cultural Studies Centre, mengkhususkan kegiatannya pada pengembangan kajian budaya. Lembaga ini misalnya pernah menyelenggarakan *Public Lecture and Workshop* dengan tema *Asian Studying Asia: Cultural Studies for Asian Context*, pada tanggal 14-17 Mei 2002. Salah satu makalah ditulis oleh penggiat dari KUNCI, Nuraini Juliaستی dan Antariksa, berjudul ‘Kajian Budaya di Indonesia’.

<sup>278</sup> Suburnya ilmu-ilmu sosial sebagai alternatif di luar kampus antara lain bisa dilihat dari banyaknya usaha penerbitan buku-buku ilmu-ilmu sosial oleh penerbit-penerbit lokal di Yogyakarta seperti Pustaka Pelajar, Bentang Budaya, LKiS. Di Yogyakarta beberapa toko buku juga memberikan porsi yang sangat besar pada penjualan buku-buku ilmu-ilmu sosial, seperti toko buku Social Agency dan Togamas.

Sosial) VI, yang diselenggarakan di Yogyakarta pada tanggal 16–21 Juli 1990 yang mengambil tema “Peranan Ilmu-Ilmu Sosial dalam Pembangunan Jangka Panjang 25 Tahun Kedua”. “Perhelatan besar” yang diselenggarakan oleh organisasi ilmuwan sosial Indonesia ini dapat dilihat dari kacamata saat ini, barangkali merupakan puncak dari terintegrasinya ilmu sosial dan negara. Tema seminar secara jelas memperlihatkan pilihan sikap para pengurus HIPIS saat itu untuk mendukung sepenuhnya politik pembangunan rezim Soeharto yang meyakini bahwa tahap “tinggal landas” sudah didepan mata. Selain Presiden Soeharto sendiri yang memberikan pidato, pidato menteri dan pejabat negara menjadi menu utama dari seminar ini. Menyantunya politik dan ilmu atau kekuasaan dan pengetahuan terpantul dengan jelas dalam “perhelatan besar” ini.<sup>279</sup>

Meskipun tidak secara khusus bergerak dalam pengembangan ilmu-ilmu sosial, beberapa LSM di Yogyakarta bisa dianggap sebagai ajang dari kiprah praktisi ilmu-ilmu sosial dalam memperluas kesadaran kritis, baik terhadap dominasi wacana hegemoni maupun terhadap represi kebebasan berkepresian oleh negara. Contohnya adalah yang dilakukan oleh LKiS (Lembaga Kajian Islam dan Sosial) dan Cinde Laras. LKiS merupakan sebuah LSM yang berada di bawah NU yang aktif dalam kegiatan penerbitan buku, advokasi, dan pendidikan. Sementara itu, Cinde Laras didirikan oleh Dr. Francis Wahono, seorang yang menaruh minat besar pada nasib petani dan berusaha mengembangkan kegiatan-kegiatan pemberdayaan, pelatihan, dan penelitian dengan fokus “dunia petani” dan globalisasi. Karena keterbatasan waktu, LKiS dan Cinde Laras hanyalah dua contoh LSM menonjol yang berhasil ditemui dalam kunjungan ke Yogyakarta.<sup>280</sup>

---

<sup>279</sup> Makalah dalam seminar ini bisa dilihat dalam buku Effendi, Sofian, Sjafrir Sairin dan M. Alwi Dahlan, 1992, *Membangun Martabat Manusia: Peranan Ilmu-Ilmu Sosial Dalam Pembangunan*. Gajah Mada University Press.

<sup>280</sup> Wawancara Dr. Francis Wahono, Direktur Cinde Laras dan Sdr. Hairus Salim, staf senior dari LKiS.

## Catatan Akhir

Immanuel Wallerstein (1997, 148), dalam simpulan yang ditulisnya untuk sebuah prosiding hasil komisi yang membicarakan masa depan ilmu-ilmu sosial yang dibentuk oleh Yayasan Calouste Gulbenkian, diterbitkan tahun 1996, mengatakan “Sementara para ilmuwan sosial, karena tekanan internal yang digerakkan oleh dilema-dilema intelektual mereka, sedang berupaya memperbanyak jumlah dan jenis struktur-struktur pedagogis dan penelitian, para administrator tengah berupaya untuk menghemat dan sekaligus mengkonsolidasikan struktur-struktur itu. Kami tidak menyarankan bahwa sudah terlalu banyak kemultidisiplinan. Namun lebih jauh, kami ingin menunjukkan bahwa secara keorganisasian kurang mengarah pada penyatuan aktifitas tapi lebih kearah pelipatgandaan jumlah nama dan program universitas”.<sup>281</sup> Selanjutnya, Wallerstein mengatakan bahwa “Memang hanya persoalan waktu sajalah kedua tekanan saling berbeda itu akan bertabrakan dan bertabrakan secara keras. Kita boleh berharap bahwa para ilmuwan sosial yang masih aktif, akan melihat secara tajam struktur-struktur mereka sekarang ini. Selain itu, mereka berusaha mengajukan persepsi-persepsi intelektual mereka yang telah direvisi, mengenai suatu pembagian kerja yang bermanfaat, sesuai dengan kerangka kerja keorganisasian yang memang perlu mereka konstruksikan. Apabila para ilmuwan ilmu sosial yang masih aktif tidak melakukan hal ini, pasti akan dikerjakan oleh para administrator institusi-institusi pengetahuan”.

Tampaknya, apa yang dikatakan oleh Immanuel Wallerstein tentang perkembangan ilmu-ilmu sosial tidak jauh dari kenyataan yang terjadi di Indonesia sebagaimana terekam dari pengamatan singkat di Fakultas Ilmu-ilmu Sosial dan Politik beberapa universitas utama di Jawa Tengah dan Yogyakarta. Pengamatan yang dilakukan

<sup>281</sup> Dikutip dari terjemahan bahasa Indonesia dari *Open The Social Science Report of the Gulbenkian Commission on the Restructuring of the Social Science – ‘Lintas Batas Ilmu Sosial’*, diterbitkan oleh LKiS 1997.

di Semarang, Salatiga, Yogyakarta, Solo, dan Purwokerto memperlihatkan bahwa perkembangan ilmu-ilmu sosial di perguruan tinggi memiliki dua corak. Corak pertama adalah yang diperlihatkan oleh universitas-universitas negeri, yang menempatkan ilmu-ilmu sosial sebagai sebuah keterampilan atau *tools*. Dalam corak ini ilmu-ilmu sosial yang berkembang adalah ilmu-ilmu yang dianggap memiliki nilai guna bagi kepentingan negara (pemerintah daerah dan parlemen) dan pasar industri. Sebagai contoh adalah Ilmu Administrasi Negara dan Ilmu Komunikasi. Hampir di semua universitas yang diteliti (swasta maupun negeri) terdapat jurusan atau Program Studi Komunikasi. Sementara itu, Jurusan Administrasi Negara merupakan jurusan yang banyak dikembangkan di universitas negeri, terutama karena besarnya permintaan dari pemerintah daerah akan tenaga-tenaga sarjana untuk mengisi lowongan pegawai negerinya.

Corak kedua adalah dikembangkannya ilmu-ilmu sosial yang tidak konvensional oleh universitas-universitas swasta (Kristen dan Katolik) yang dirangsang oleh perkembangan ilmu-ilmu sosial di negara maju yang bersifat *post-modernist*. Ilmu-ilmu sosial dalam corak kedua ini dikenal sebagai *cultural studies*, *critical studies*, *post colonial studies* atau kajian budaya. Jika ilmu sosial di universitas terutama universitas negeri berkembang terutama untuk melayani kebutuhan yang berkembang di kalangan pemerintah daerah akan tenaga sarjana untuk mendukung birokrasi; ilmu-ilmu sosial yang dikembangkan oleh lembaga swadaya masyarakat (LSM) untuk mendorong tumbuhnya masyarakat sipil atau *civil society*. LSM yang melakukan aktivitas pengembangan ilmu-ilmu sosial antara lain bisa ditemukan di percik (Salatiga), Cinde Laras (Yogyakarta) dan LKiS (Yogyakarta).

Sebagai penutup, untuk mengingatkan kita semua terutama para ilmuwan sosial barangkali ada gunanya mengutip apa yang tercetak dalam sebuah *flyer* dari MOST-*Unesco Courier de la Planete* Nomor 74—*Social Science and Development* “*Knowledge and Power*”, dalam editorial yang berjudul “*Rekindling the imagination*”, antara lain tertulis<sup>35</sup> “*If we do not restrict development to the narrow agenda*

Buku ini tidak diperjualbelikan.

*of universalist modernity, broad fields of investigation and analysis open up to us, allowing greater understanding of the processes of social change, collective and cultural preferences and mechanisms for establishing rights, legitimacy, physical and economic security, participation in decision-making, and so on. These fields require not less, but more social science, greater interdisciplinarity and more basic research'.*

Buku ini tidak diperjualbelikan.





## Epilog: Riwanto Mencari Indonesia<sup>282</sup>

Di aula Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta, kemarin sore, berlangsung seminar yang agak hiruk-pikuk. Saya kira tema seminar “Refleksi Kemerdekaan: Ke Mana Kita Menuju?” merupakan kegelisahan akademis yang merangsang suasana hiruk-pikuk itu.

Namun, itu bukan satu-satunya. Sebelum seminar dimulai, Dr. Riwanto Tirtosudarmo, ahli demografi, meluncurkan buku ketiganya. Kalau ia bicara perkara teknis demografis semata—jumlah dan persebaran penduduk, angkatan kerja, struktur usia penduduk, perimbangan antara kelompok produktif dan tidak produktif, para *bread-winner* dan mereka yang dependent dan proyeksi masa depan yang menakutkan, bahwa saat ini golongan pensiunan, juga pensiunan muda yang masih sehat tetapi menganggur, mulai tampak menggejala sebagai ancaman pertumbuhan ekonomi masa depan—mungkin masih akan dianggap kurang menarik.

Ahli demografi ini sadar ia menekuni disiplin ilmu yang kering dan karena itu—ini karena kecenderungan intelektualnya sejak mahasiswa di UI—ia mengkaji khusus struktur demografi dan relasi dialektisnya dengan dunia politik, suatu ijhtihad dunia ilmu yang melahirkan karya *Mencari Indonesia*, yang diluncurkan kemarin.

---

<sup>282</sup> Tulisan ini pertama kali terbit di Kompas, Minggu, 2 September 2007

Dr. Riwanto meminta sebaiknya seminar dianggap tak ada hubungannya dengan buku—ini wujud politik keengganan—dan refleksi boleh bebas dilakukan. Akan tetapi, jangan salah, *Mencari Indonesia* dan *Ke Mana Kita Menuju* saya kira pada hakikatnya satu. Maka, jalannya seminar pada dasarnya berbasis atau sangat dipengaruhi renungan-renungan—terutama politik yang tak adil memperlakukan sebagian kelompok etnis—yang dibahas di buku *Mencari Indonesia*.

Sikap politik “negara” yang tak peduli terhadap aspirasi etnis dan suara arus bawah yang tak dilihat sebagai potensi masalah, diinterpretasikan di buku ini untuk pembaca, bahwa sikap itulah yang mengundang masalah besar sebagaimana terbukti dalam banyak kerusuhan dan konflik etnis.

Di sini, kajian demografi tak bisa dipisahkan dari kajian antropologi, sejarah, sosiologi, dan politik, atau komunikasi massa. Riwanto tak mau kaku dan membiarkan ilmunya “kering” sebagaimana para demografer lain.

Dr. Erry Seda, sosiolog UI, salah satu pembicara, mempersoalkan Indonesia yang dicari Riwanto, atau yang kita cari, ini Indonesia sebagai negara, atau Indonesia sebagai bangsa? Dr. Erry pembicara paling hati-hati dan cermat sejak awal mengenai “apa” yang merupakan pokok persoalan, akhirnya berkata, sebagai negara, bisa saja Indonesia “hilang” dan karena itu harus “dicari”, tetapi sebagai bangsa, ia yakin tidak. Kita solid. Kita “ada” dan mungkin akan tetap “ada”. Ketegangan dan konflik etnis baginya hanya membutuhkan satu jawaban: keadilan ekonomi karena ekonomilah sumber konflik itu.

Max Lane, Otto Syamsuddin, Moeslim Abdurrahman, dan Hermawan Sulistyono langsung bicara ke mana kita menuju dengan jelas. Max Lane mengajak kita menuju Indonesia yang mengajarkan sastra Indonesia di sekolah-sekolah. Buah karya, gagasan, cita-cita keadilan, cita-cita masa depan para putri dan putra-putra Indonesia, yang menggambarkan keseluruhan pengalaman heroik, gagah berani, penuh gairah, tetapi juga kegetiran hidup dalam sepanjang perjalanan

Buku ini tidak diperjualbelikan.

bangsa kita, harus diajarkan kepada anak-anak tanpa distorsi ini dan itu.

Max Lane adalah orang Australia yang dalam banyak hal lebih paham Indonesia daripada banyak pihak di antara kita. Ia hormat sekali kepada sastrawan Pramoedya Ananta Toer yang saat ini pun dianggap masih hidup.

Otto bicara kegetirannya sebagai orang Aceh dan kedengaran agak masokhis, seolah pada masa Orde Baru hanya etnis Aceh yang tertindas. Dia bilang: kalau saya berteriak “merdeka” di sini, saya pahlawan. Akan tetapi, kalau teriak “merdeka” itu di Aceh, ia pengkhianat.

Saya menangis dalam hati mendengar ini. Akan tetapi, waktu ia menjelaskan Aceh memberi demokrasi kepada Indonesia melalui partai lokal, saya berbeda pendapat. Sebagai moderator, saya tak punya keleluasaan ikut “bertarung” ide.

Kang Moeslim memandang Indonesia dari perspektif kalangan bawah. Ia tak percaya tuah anjuran normatif politis agar kita bangun kesadaran nasional dan jenis-jenis diskusi nasionalisme, “nation building”, “state building”, karena hal itu tak relevan dengan suasana hati rakyat yang menganggur, lapar, dan tak bisa beli minyak tanah. Nasionalisme itu tak ada maknanya bagi kalangan miskin. Mereka minta bukan hal-hal ideologis, tetapi yang riil untuk mengatasi hidup yang berat.

Intinya, seperti tersirat di suara Otto, ia akan menuju ke depan, ke Indonesia yang harus adil, dan kepada rakyat kita bicara dan memberi layanan riil: beras murah, pendidikan murah—dan ada sastranya—dan kesehatan murah. Baru sesudah itu, “nasionalisme” ada getaran jiwanya di kalangan rakyat.

Kikiek, panggilan akrab Hermawan Sulistyono, bicara kegelisahan intelektual, secara menggelora, dan akan menggerakkan demonstran ke Kedutaan Malaysia. Dia akan “Mencari Indonesia” di sana. Buku *Mencari Indonesia* baginya hanyalah bahan mentah dan bukan kekuatan reflektif.

Ah, masak? Ijtihad Riwanto layak dihargai sebagai gagasan "reflektif". Ini juga bahan matang. Bahwa saya pribadi sering berpijak pada buku-buku orang besar kelas dunia: Rumi, Attar, Tolstoy, Amartya Sen, semata karena kebutuhan untuk berpikir lebih lanjut dalam konteks agak berbeda. Saya tak berani adigang adigung memandang karya orang sebagai hanyalah barang mentah.

Mohamad Sobary



## Daftar Pustaka

- Abdullah, M. A. (1997, 26–29 November 1997). *The flow of foreign labor to Malaysia: Some critical analysis of socio-economic and political implications on the locals* [Presentasi makalah]. International Conference 12th on Asian studies, Palmerstone North, New Zealand.
- Acciaoli, G.L. (1988). Bugis enterpreneurialism and resources use: Structure and practise. *Antropologi Indonesia*, 57, 81-89.
- Adam, A. A. (1994). Pengiriman buruh Jawa ke Vietnam tahun 1900-an. *Sejarah*, 5, 1-6.
- Adhuri, D., & Rahmawati, L. (2004). *Horizontal inequalities and conflict in Riau: Some preliminary findings* [Laporan penelitian tidak diterbitkan]. PMB LIPI & CRISE Oxford University.
- Adi, R. (1996). *The impact of international labor migration in Indonesia* [Disertasi tidak diterbitkan]. University of Adelaide.
- Aditjondro, G. J. (1986). *Datang dengan kapal, tidur di pasar, buang air di kali, pulang naik pesawat: Telaah dampak migrasi suku-suku bangsa Sulawesi Selatan dan Tenggara ke Irian Jaya sejak tahun 1962*. Yayasan Pembangunan Masyarakat Irian Jaya.
- Aditjondro, G. J. (1994). *In the shadow of mount Ramelau: The impact of occupation of East Timor*. Indonesian Documentation and Information Centre (INDOC).

- Agustiar, M. (1998). *Migrasi penduduk Kalimantan Barat. Dalam Menteri Negara Kependudukan/ BKKBN, Mobilitas penduduk dan pembangunan daerah: Analisa SUPAS 1995* (133-157). Lembaga Demografi Universitas Indonesia.
- Alfian. (1986). Masalah penduduk dan politik. Dalam Alfian, *Masalah dan prospek pembangunan politik Indonesia: Kumpulan karangan*. PT. Gramedia.
- Alqadrie, S. I. (1994, 22–24 April 1994). *Poverty or improverisment in West Kalimantan?: The gap between apparent and actual reality* [Presentasi makalah]. INFID Conference, Paris.
- Amin, S. (1974). Modern migration in Western Africa. Dalam S. Amin (Ed.), *Modern migration in Western Africa*. London: Oxford University Press.
- Arief, S. (1992). Kebutuhan dasar dan keadilan sosial dalam strategi pembangunan. Dalam S. Effendi, S. Sairin, & M. A. Dahlan (Eds.), *Membangun martabat manusia: Peranan ilmu-ilmu sosial dalam pembangunan*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Ananta, A., & Chotib (Ed.). (1997). *Mobilitas penduduk dan pembangunan daerah: Analisa SUPAS 1995*. Jakarta: Menteri Negara Kependudukan/BKKBN dan Lembaga Demografi Universitas Indonesia.
- Ananta, A. dkk. (1998). The impact of the economic crisis on international migration: The case of Indonesia. *Asian and Pacific Migration Journal*, 7(2–3).
- Ananta, A. (Ed.). (2003). *The Indonesian crisis: A human development perspective*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Ananta, A. dkk. (2004). *Indonesian election behaviour: A statistical perspective*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Anderson, B. R. O. G. (1990). Old state, new society: Indonesia's New Order in comparative historical perspective. Dalam B. R. O. G. Anderson, *Language and power: Exploring political cultures in Indonesia*. Cornell University Press.
- Anderson, B. R. O. G. (1999). Indonesia nationalism today and in the future, *Indonesia*, 67 (April), 1-11.

- Aragon, L. V. (2004, 20–22 Desember). *From religion to ethnicity in Poso* [Presentasi makalah]. Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-New Order Indonesia, organized by KITLV and LIPI.
- Arsip Nasional Republik Indonesia. (1981). *Laporan-laporan tentang gerakan protes di Jawa pada abad XX*. Arsip Nasional Republik Indonesia.
- Asian Development Bank. (2002). *Indigenous peoples/ethnic minorities and poverty reduction in Indonesia* [Laporan]. Environment and Social Safeguard Division Regional and Sustainable Development, ADB, Manila.
- Bachriadi, D. (1998). *Merana di tengah kelimpahan*. ELSAM.
- Baihaqi, A. (2005, 28–31 Mei). *Decentralisation in Indonesia: The possible impact on education (schooling) and human resource development for local regions* [Presentasi makalah]. Regional Growth Agenda, yang diselenggarakan oleh Regional Studies Association, di University of Alborg, Denmark.
- BPS, Bappenas, & UNDP. (2004). *Ekonomi dari demokrasi: Membiayai pembangunan manusia Indonesia*.
- Bandiyono, S. dkk. (1996). *Mobilitas penduduk perbatasan di di Irian Jaya*. Puslibang Kependudukan dan Ketenagakerjaan-LIPI
- Barth, F. (1969). Introduction. Dalam B. Fredrik (Ed.) *Ethnic group and boundaries*. Clarendon Press.
- Basyar, H. M. dkk. (2003). *Konflik Poso: Pemetaan dan pencarian pola-pola alternatif penyelesaiannya*. Pusat Penelitian Politik LIPI.
- Beatty, A. (2000). Changing places: Relatives and relativism in Java. *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, 8(3), 469–491.
- Bertrand, J. (2002, 29 Agustus–1 September). *National models, ethnonationalist violence and democratic consolidation: An analysis of three ethnonationalist movements in Indonesia* [Presentasi makalah]. 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association.
- Bethan, I. (1993). *TKW di Timur Tengah*. Penerbit Grafitikatama.
- Bisri, C. H. (1985). Kalola: Sebuah desa yang pernah ditinggalkan banyak penghuninya. Dalam M. Paeni & K. Robinson (Ed.), *Migrasi*. Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial dan Lembaga Penerbitan Universitas Hasanudin.

- Bookman, M. Z. (1997). *The demographic struggle for power: The political economy of demographic engineering in the modern world*. Frank Cass.
- Boserup, E. (1970). *Women's role in economic development*. St. Martin's Press.
- Breman, J. (1990). The civilization of racism: Colonial and post-colonial development policies. Dalam J. Breman (Ed.), *Imperial Monkey Business*. CASA Monographs 3.
- Breman, J. (1997). *Menjinakkan sang kuli: Politik kolonial pada awal abad ke-20*. Pustaka Utama Grafiti dan Perwakilan KITLV.
- Breman, J. & Wiradi, G. (2002). *Good times and bad times in rural Java: Socio-economic dynamics in two villages towards the end of the twentieth century*. ISEAS.
- Brownlee, P. (Ed.). (1998). *Migration and citizenship in the Asia Pacific: Legal issues* (Working Papers No. 5). Asia Pacific Migration Research Network, CAPTRANS, University of Wollongong, Australia.
- Bruner, E. M. (1974). The expression of ethnicity in Indonesia. Dalam A. Cohen (Ed.), *Urban ethnicity*. Tavistock Publication Series.
- Casson, A. (2001). *Decentralisation of policies affecting forests and estate crops in Kotawaringin Timur District, Central Kalimantan*. CIFOR.
- Chalmers, I., & Hadiz, V. R. (Ed.). (1997). *The politics of economic development in Indonesia: Contending perspectives*. Routledge.
- Choucri, N. (1984). Perspective on population and conflict. Dalam N. Choucri (Ed.), *Multidisciplinary perspectives on population and conflict*. Syracuse University Press.
- Chuzafah, Y. (1999). Krisis yang menghempas nasib buruh migran. *Jurnal Analisis Sosial*, 4(2).
- Coale, A. J., & Hoover, E.M. (1958). *Population growth and economic development in low income countries: A case study of India's prospects*. Princeton University Press.
- Collins, J.T. (1999, 23 September). *Keragaman bahasa di Kalimantan Barat* [Presentasi makalah]. Seminar on Language Diversity of Equatorial Land, Pontianak.
- Cox, D. (1997). The vulnerability of Asian women migrant workers to a lack of protection and violence. *Asian and Pacific Migration Journal*, 6(1).

- Cramer, G. (1988). Deployment of Indonesian migrants in the Middle East: Present situation and prospects. *Bulletin of Indonesia Economic Studies*, 24(3).
- Crouch, H. (1986). Security concerns posed by Indonesia's armed forces. *Indonesian Issues*, 3, November.
- Dhakidae, D. (2003). *Cendekiawan dan kekuasaan dalam negara Orde Baru*. Gramedia Pustaka Utama.
- Davidson, J. S. (2000, 3–7 Juli). *Ethnic violence and electoral politics on the periphery: The case of West Kalimantan* [Presentasi makalah]. PERCIK International Conference, Yogyakarta.
- Davidson, J. S. (2003). The Politics of violence on an Indonesian periphery. *South East Asia Research*, 11(1), 59–89.
- Dick, H. (1975). Prahau shipping in eastern indonesia, Part I. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 11(2), 69–107.
- Diprose, R. (2002). *Putra daerah: Identity, grievances, and collec tive ac-tion in Indonesia* [Tesis tidak dipublikasikan]. Faculty of Arts, The University of New South Wales.
- Djohan, E. 1994. Gambaran umum daerah penelitian. Dalam Roosmalawati dkk., *Pemuda, pendidikan dan ketenagakerjaan di Kotyamadya Ambon, Propinsi Maluku*. Puslitbang Kependudukan dan Ketenagakerjaan LIPI.
- Djuweng, S. (Ed.). (1996). *Manusia Dayak: Orang kecil yang terperangkap modernisasi*. Institute of Dayakologi Research and Development.
- Djuweng, S. (1996). Orang Dayak, pembangunan dan agama resmi. Dalam S. Djuweng dkk., *Kisah dari Kampung Halaman* (3–36). Seri Dian IV, Interfidei.
- Dove, M. R. (1985). The agroecological mythology of the Javanese and the political economy of Indonesia, *Indonesia*, 39, 1–36.
- Ecip, S. S. (2002). *Rusuh poso rujuk Malino*. Cahaya Timur.
- Effendi, S., Sairin S., & Dahlan, M. A. (1992). *Membangun martabat manusia: Peranan ilmu-ilmu sosial dalam pembangunan*. Gajah Mada University Press.

- Effendi, T. N. (1997, 30–31 Juli). *Mobilitas internasional pekerja: Perspektif ketenagakerjaan* [Presentasi makalah]. Simposium Mempersiapkan Instrumen Perlindungan Untuk Buruh Migran Indonesia”, KOPBUMI, Solo.
- Esman, M. J. (1994). *Ethnic politics*. Cornell University Press.
- Evers, H-D. dkk. (1988). *Population dynamics, ethnic relations and trade among Javanese transmigrants in East Kalimantan* (Research Report Series No. 48). Population Studies Center, Gajah Mada University.
- Farid, H. (2003). The class question in Indonesian social sciences. Dalam V. R. Hadiz, & D. Dhakidae (Ed.), *Social science and power*. Equinox Publishing, Singapore: ISEAS.
- Feith, H. (1980). 'Repressive-developmental regimes in Asia: Old strengths, new vulnerabilities. *Prisma*, 19, December, 39–55.
- Forbes, D. (1981). Mobility and uneven development in Indonesia: A critique of explanations migration and circular migration. Dalam G.W. Jones & H. Richter (Ed.), *Population mobility and development: Southeast Asia and the Pacific*, Development Studies Center Monograph No. 271 Australian National University.
- Finkle, J. L. & McIntosh, C. A. (Ed.). (1994). The politics of population: Conflict and consensus in family planning (Supplement). *Population and Development Review*, 20. The Population Council.
- Frederick, W. H., & Worden, R. L. (1993). *Indonesia: A country study*. Federal Research Division, Library of Congress.
- Frost, M. (2003). Thinking ethically about refugees: A case for the transformation of global governance. Dalam E. Newman & J. v Selm (Ed.), *Refugees and forced displacement: International security, human vulnerability, and the state*. The United Nations University Press.
- Fox, J. (2002). Tracing genealogies: Toward international multicultural anthropology. *Jurnal Antropologi Indonesia*, 69, September-Desember.
- Fulcher, M. B. (1983). *Resettlement and replacement: Social dynamics in East Kalimantan, Indonesia* {Tesis PhD tidak dipublikasikan}. Northwestern University.
- Gaffar, A. (1992). *Javanese voters: A case study of election under a hegemonic party system*. Gajah Mada University Press.

- Geertz, C. (1960). *The religion of Java*. The Free Press.
- Geertz, C. (1970). *A program for stimulation of the social sciences in Indonesia: A report to the Ford Foundation*. Ford Foundation.
- Geertz, C. (1971). *Agriculture involution: The processes of ecological change in Indonesia*. University of California Press.
- Geertz, C. (1972). Afterword: The politics of meaning. Dalam C. Holt (Ed.), *Culture and politics in Indonesia*. Cornell University Press.
- Geertz, C. (1975). *The interpretation of cultures*. Basic Book Inc.
- Geertz, C. (1975). The integrative revolution: Primordial sentiments and civil politics in the new states. Dalam *The interpretation of culture*. Hutchinson & Co. Ltd.
- Glassburner, B. (1978). Survey of recent development. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 14(2).
- Goldscheider, C. (Ed.). (1992). *Population, ethnicity, and nation-building*. Westview Press.
- Gooszen, H. (2000). *A demographic history of the Indonesian archipelago, 1880–1942*. KITLV Press and ISEAS.
- Grande, N., & Kerr, J. (1998). Frustrated and displaced: Filipina domestic workers in Canada. Dalam C. Sweetman (Ed.), *Gender and migration*. Oxfam Focus on Gender Series.
- Haba, J., Gayatri I. H., & Noveria, M. (2003). *Konflik di kawasan illegal logging di Kalimantan Tengah*. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Hadiz, V. R. (1997). *Workers and the state in new order Indonesia*. Routledge.
- Hadiz, V. R., & Dhakidae, D. (2003). *Social science and power in Indonesia*. Equinox Publishing, ISEAS.
- Hardjosudarmo, S. (1965). *Kebijaksanaan transmigrasi dalam rangka pembangunan masyarakat desa di Indonesia*. Bhatara.
- Hall, S. (1996). Ethnicity: Identity and difference. Dalam G. Eley & R. G. Suny (Ed.), *Becoming national: A reader*. Oxford University Press.
- Haris, S. (2005, 22–23 Maret). *Pilkada Langsung dan dilema penguatan demokrasi di Indonesia pasca-Soeharto* [Presentasi makalah]. Seminar Nasional AIPI XIX, Batam.

- Harris, J., & Todaro, M. P. (1970). Migration, unemployment and development: A two-sector analysis. Dalam *The American Economic Review*, 60(1), 136–142.
- Harvey, B. S. (1977). *Permesta: Half a rebellion*. (Monograph Series, No. 57). Cornell Modern Indonesia Program, Cornell University.
- Heeren, H. J. (1979). *Transmigrasi di Indonesia*. Gajah Mada University Press.
- Hill, H. (1996). *The Indonesian economy since 1966: Southeast Asia's emerging giant*. Cambridge University Press.
- Homer-Dixon, T. (1994). Environmental scarcities and violent conflict: Evidence from cases. *International Security*, 19(1), 5–44.
- Homer-Dixon, T. (1994). *Population and conflict*. IUSSP distinguish lecture series on population and development, prepared in conjunction for the 1994 UN International Conference on Population and Development in Cairo.
- Hugo, G. J., Hull, T. H., Hull V. J., & Jones, G. W. (1987). *The demographic dimension in Indonesian development*. Oxford University Press.
- Hugo, G. (1993). International labor migration and family: Some observations from Indonesia. *Asia and Pacific Migration Journal*, 4(2–3).
- Hugo, G. (1998a). Undocumented international migration in Southeast Asia. Dalam C. M. Firdausy (Ed.), *International migration in Southeast Asia: Trends, consequences, issues and policy measures*. SEASP-LIPI dan The Toyota Foundation.
- Hugo, G. (1998b). International migration of women in Southeast Asia: Major patterns and policy issues. Dalam C. M. Firdausy (Ed.) *International Migration in Southeast Asia: Trends, Consequences, Issues and Policy Measures*. SEASP-LIPI dan The Toyota Foundation.
- Hugo, G. (2000). Migration and empowerment. Dalam H. B. Presser & G. Sen (Ed.), *Women's empowerment and demographic processes: moving beyond Cairo*. Oxford University Press.
- Hull, T. H. (2001). The results from the 2000 population census. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 37(1), 103–111.
- Hull, T. H. (Ed.). (2005). *People, population, and policy in Indonesia*. Equinox Publishing dan ISEAS.

- Human Right Watch. (1997). *Indonesia: communal violence in West Kalimantan* (Report 9:10, December).
- Institute Pertanian Bogor dan Direktorat Jasa Tenaga Kerja Luar Negeri, Departemen Tenaga Kerja. (1997). *Evaluasi dampak penempatan tenaga kerja ke luar negeri* [Laporan penelitian].
- Jacobsen, M. (2002). *To be or not to be – That is the question: On Factionalism and Secessionism in North Sulawesi Province, Indonesia* (Working Papers Series 29). Southeast Asia Research Center (SARC), City University of Hongkong.
- Kaplan, R. D. (1994). The coming anarchy. *Atlantic Monthly*. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/>
- Kartodirdjo, S. (1973). *Protest movement in rural Java: A study of agrarian unrest in the nineteenth and early twentieth centuries*. Oxford University Press.
- Kato, T. (1981). *Matriliny and migration: Evolving Minangkabau tradition in Indonesia*. Cornell University Press.
- Kayam, U. (1984). *Semangat Indonesia: Suatu perjalanan budaya*. Gramedia.
- Keyfitz, N. (1986). putting trained labor power to work: dilemmas of education and employment in indonesia. Center for Policy and Implementation Studies.
- Kertzer, D. I., & Arel, D. (2002). *Census and identity: The politics of race, ethnicity, and language in national censuses*. Cambridge University Press.
- Keyfitz, N., & Nitisasto, W. (1955). *Soal penduduk dan pembangunan Indonesia*. Pustaka Ekonomi.
- King, V. G. (1993). *The people of Borneo*. Blackwell.
- Kleden, I. (1984). Kualitas manusia sebagai persoalan ilmu sosial: Postskriptum sebuah seminar. *Prisma*, 9, Tahun XIII, 3–22.
- Koentjaraningrat. (1974). *Kebudayaan, mentalitet dan pembangunan*. Gramedia.
- Kuntjorojakti, D. (1978). *The political economy of development: The case study of Indonesia under the new order government* [Disertasi PhD tidak dipublikasikan]. University of California, Berkeley.

- Kurosawa, A. (1993). *Mobilisasi dan kontrol: Studi tentang perubahan sosial di Pedesaan Jawa 1942–1945*. Penerbit Grasindo.
- Kurus, B., dkk. (1998). Migrant labor flows in the East Asean Region: Prospect and challenges. *Borneo Review*, 9(2,) 156–186.
- Legge, J. D. (1964). *Indonesia*. Prentice Hall.
- Liddle, R. W. (1970). *Ethnicity, party, and national integration*. Yale University Press.
- Lie, T. M. (2000). Articulating indigenous identity in Indonesia: Resource politics and tribal slot. *Comparative Studies in Society and History*, 42(1).
- Lim, L. L. & Oishi, N. (1996). International labor migration of Asian women: Distinctive characteristics and policy concerns. *Asian and Pacific Migration Journal*, 5(1).
- Lineton, J. E. (1975). *An Indonesian society and its universe: A study of the Bugis of South Sulawesi (Celebes) and their role within a wider social and economic system* [Tesis PhD tidak dipublikasikan]. SOAS, University of London.
- Lundstrom-Burghoorn, W. (1981). *Minahasa civilization: A tradition of change*. Acta Universitatis Gothoburgensis.
- Mackie, J. A. C. (1980). Integrating and centrifugal factors in Indonesia's politics since 145. Dalam *Indonesia: The making of a nation*, Vol 2. dari *Indonesia: Australian Perspectives*. Research School of Pacific Studies, Australian National University.
- Magenda, B. (1989). *The surviving aristocracy in Indonesia: Politics in three provinces of outer islands* (Volume I and II) [Tesis PhD tidak dipublikasikan]. Cornell University.
- Masduki, T. (2005, 11 Februari). Pilkada rawan politik uang. *Kompas*, 5.
- McGibbon, R. (2004). "Plural society in peril: Migration, economic change, and the Papua conflict. *Policy Studies* 13, East-West Center Washington.
- McVey, R. (1996). Building behemoth: Indonesian construction of the nation-state. Dalam D. S. Lev & R. McVey (Ed.), *Making Indonesia: Essays on modern Indonesia in honor of George Mc T. Kahin*. Cornell Southeast Asia Program.

- Miles, D. (1976). *Cutlass and crescent moon: A case study of social and political change in outer Indonesia*. Centre for Asian Studies, Sydney University.
- Miyazaki, K. (1997, 22–23 Januari). Javanese-Malay: Colonial immigrants in post colonial era [Presentasi makalah]. Workshop on Migration in Contemporary Southeast Asia, ISEAS, Singapore.
- Miyazaki, K. (2000). Culture moves: Contemporary migration in South East Asia. Dalam A. Ken-Ichi & M. Ishii (Ed.), *Population movement in Southeast Asia: Changing identities and strategies for survival* (JCAS Symposium Series 10). National Museum of Ethnology, Osaka.
- Mohamad, G. (2005). *Menyambut Indonesia: Lima puluh tahun dengan Ford Foundation 1953–2003*. Equinox Publishing (Asia) Pte. Ltd.
- Mortimer, R. (Ed.). (1973). *Showcase state: The illusion of Indonesia's accelerated modernisation*. Angus and Robertson.
- Mubyarto & Baswir, R. (1989). Central Kalimantan: The Dayak heartland. Dalam H. Hill (Ed.), *Unity and diversity: Regional economic development in Indonesia since 1970* (503–510). Oxford University Press.
- Naim, M. (1972). *Merantau: Minangkabau voluntary migration* [Disertasi PhD tidak dipublikasikan]. University of Singapore.
- Naim, M. (1976). Voluntary migration in Indonesia. Dalam A. H. Richmond & D. Kubad, *Internal migration: The new world and the third world*. Sage Publication.
- Nitisastro, W. (1970). *Population trends in Indonesia*. Cornell University Press.
- Nordholt, N. S., & Visser, L. (1995). *Social science in Southeast Asia: From particularism to universalism*. VU University Press.
- NRC (Norwegian Refugee Council). (2002). *Internally displaced people: A global survey* (Second Edition). Earthscan.
- Nugroho, H. (2003). The political economy of higher education: The university as an arena for the struggle for power. Dalam V. R. Hadiz, & D. Dhakidae (Ed.), *Social science and power*. Equinox Publishing, ISEAS.

- Nurhasim, M. dkk. (2003). *Konflik antar elite politik lokal dalam pemilihan kepala daerah: Kasus Maluku Utara, Jawa Timur dan Kalimantan Tengah*. Pusat Penelitian Politik LIPI.
- Oey-Gerdener, M. dkk. (Ed.). (1996). *Perempuan Indonesia: Dulu dan kini*. Gramedia Pustaka Utama.
- Pangestu, M. (1991). East Kalimantan: Beyond the timber and oil boom. Dalam H. Hill (Ed.), *Unity and diversity: Regional economic development in Indonesia since 1970*. Oxford University Press.
- Parta, M. N. (1996). *Karakteristik pedagang kali lima Suku Bugis: Studi kasus di Pasar Citra Niaga Kotamadya Samarinda* [Tesis magister]. Program Pasca Sarjana Universitas Pajajaran.
- Patji, A. R. (2003). *(Re)konstruksi etnisitas (Dayak) di Kalimantan Tengah* [Laporan penelitian]. PMB-LIPI.
- Pauuw, D. S. (1963). From colonial to guided economy. Dalam R. McVey (Ed.), *Indonesia*. Southeast Asian Studies, Yale University.
- Pelly, U. (1994). *Urbanisasi dan adaptasi: Peranan misi budaya Minangkabau dan Mandailing*. LP3ES.
- Pelras, C. (1994). *The Bugis*. Blackwell.
- Peluso, N. L. (1987, 2–6 November). *Merchant, manipulation, and minor forrest product on the Mahakam: Bugis political economic strategies in pre-colonial Kutai* [Presentasi makalah]. International Workshop on Indonesian Studies No. 2, Royal Institute of Linguistic and Anthropology, Leiden.
- Pelzer, K. J. (1945). *Pioneer settlement in the asiatic tropics*. Institute of Pacific Relations.
- Penny, D. H., & Singarimbun, M. 1973. *Population and poverty in rural Java: Some economic arithmetic from Srihardjo*. Cornell International Agricultural Development Mimeograph, No. 41.
- Philpott, S. (2000). *Rethinking Indonesia: Postcolonial theory, authoritarianism and identity*. St. Martin's Press
- Potter, L. (1993). Banjarese in and beyond Hulu Sungai, South Kalimantan: A study of cultural independence, economic opportunity and mobility. Dalam J. T. Lindbald (Ed.), *New challenges in the modern economic history of Indonesia*. Programme of Indonesian Studies.

- Presser, H. B. & Sen, G (Ed.). (2000). *Women's empowerment and demographic processes: Moving beyond Cairo*. Oxford University Press.
- Prugl, E., & Meyer, M. K. (1999). *Gander politics in global governance*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Putra, H. S. A. (1989). *Minawang: Hubungan patron-klien di Sulawesi Selatan*. Gajah Mada university Press.
- Ratnawati, T. dkk. (2003). *Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam otonomi daerah di Indonesia: Peluang, kendala, dan implikasi*. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Raharto, A. dkk. (1994). *Mobilitas penduduk di wilayah perbatasan Indonesia-Filipina di Sulawesi Utara: Pola dan selektifitas*. Proyek Pengkajian Dinamika sosial Budaya dalam Proses Industrialisasi-LIPI.
- Raharto, A. (1997). Going melarat for better living. *Eastern Indonesia Population and Development Research Project Newsletter*, 3(3).
- Raharto, A., & Romdiati, H. (1998, 18–19 Februari). *Mobilitas Penduduk dan Pembangunan di KTI* [Presentasi makalah]. Seminar LIPI di Manado, Sulawesi Utara.
- Reid, A. (2001). Understanding Melayu (Malay) as a source of diverse modern identities. *Journal of Asian studies*, 32(3), 295–314.
- Ricklefs, M. C. (1981). *A history of modern Indonesia*. MacMillan.
- Rostow, W. W. (1960). *The stages of economic growth*. Cambridge University Press.
- Sakai, M. (2003). Resisting the mainland: The formation of the Province of Bangka-Belitung (Babel). Dalam D. Kingsbury & H. Aveling (Ed.), *Autonomy and disintegration in Indonesia* (189–200). Routledge Curzon.
- Salim, H. H. S. (1996). Islam Banjar, relasi antar etnik dan pembangunan. Dalam S. Djuweng dkk. (Ed.), *Kisah dari kampung halaman*, Seri Dian IV. Interfidei.
- Samuel, H. (1991). *The development of sociology in Indonesia: The production of knowledge, state formation and economic change* [Tesis PhD tidak dipublikasikan]. Swinburne University of Technology, Australia.

- Sanit, A. (1992). Perkembangan demokrasi dalam era pembangunan Indonesia. Dalam S. Effendi, S. Sairin & M. A. Dahlan (Ed.), *Membangun martabat manusia: Peranan ilmu-ilmu sosial dalam pembangunan*. Gajah Mada University Press.
- Scott, J. C. (1989). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.
- Sebastian, L. C. (1996). *Indonesian national security and defense planning* [Tesis PhD tidak dipublikasikan]. Australian National University.
- Sellato, B. (1989). *Horbill and Dragon (Naga dan Burung Enggang), Kalimantan, Sarawak, Sabah, Brunei*. Elf Aquitaine (English and Indonesian/Malay).
- Shah, N. M & Menon, I. (1997). Violence against women migrant workers: Issues, data and partial solutions. *Asian and Pacific Migration Journal*, 6(1).
- Singarimbun, M. (1994). Hak ulayat Masyarakat Dayak. Dalam P. Florus dkk. (Ed.), *Kebudayaan Dayak*. LP3ES, IDRd dan PT. Grasindo.
- Skeldon, R. (1998). The relationship between migration and development in Asia and the Pacific. Dalam C. M. Firdausy (ed.) *International migration in Southeast Asia: Trends, consequences, issues and policy measures*. SEASP-LIPI and The Toyota Foundation.
- Smith, A. D. (1981). *The ethnic revival in the modern world*. Cambridge University Press.
- Soedjatmoko. (1984). Pembangunan ekonomi sebagai masalah kebudayaan. Dalam *Dimensi manusia dalam pembangunan: Pilihan karangan*. LP3ES.
- Soedjatmoko. (1994). Humaniora dan pembangunan. Dalam K. Newman & K. C. Kirana (Ed.), *Menjelajah cakrawala: Kumpulan karya visioner Soedjatmoko*. Gramedia Pustaka Utama.
- Soekarno, M. dkk. (2003). *Kebijakan SDM di era otonomi daerah: Peluang, kendala dan implikasi*. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Soetrisno, L. dkk. (1995). *East Timor: The impact of integration: An Indonesian socio anthropological study*. Northcote.
- Soewartoyo. (1994). Migrasi internal di Timor Timur. Kajian di daerah tujuan pasca-integrasi. *Analisis*, XXVI(3), 265–275.

- Sondakh, L., & Jones, G. (2003). An economic survey of Northern Sulawesi: Turning weaknesses into strengths under regional autonomy. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 39, 273–302.
- Spaan, E. (1994). Taikongs and calos: The role of middlemen and brokers in Javanese international migration. *International Migration Review*, 28(1).
- Stewart, F. (2001). *Horizontal inequalities: A neglected dimension of development* (Working Paper No. 1). Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), University of Oxford.
- Sugardo. (1986). *Pengaruh distribusi penduduk terhadap geo-politik dan geo-strategi Indonesia*. Makalah Seminar. Kantor Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup.
- Suparlan, P. (1995). The Javanese in Suriname: Ethnicity in an ethnically plural society. Monograph Series, Program for Southeast Asian Studies, Arizona State University.
- Suryadinata, L. dkk. (2003). *Indonesia's population: Ethnicity and religion in a changing political landscape*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Swain, A. (1996). Environmental migration and conflict dynamics: Focus on developing regions. *Third World Quarterly*, 17(5), 959–973.
- Sweetman, C. (1998). *Gender and migration*. Oxfam Focus on Gender.
- Tadjoeddin, M. Z. (2002). *Anatomi kekerasan sosial dalam konteks transisi: Kasus Indonesia 1990-2001* (Working Paper: 02/01-1). United Nations. Support Facility for Indonesian Recovery (UNSFIR).
- Teitelbaum, S. M., & Winter, J. (2000). *A question of numbers: High migration, low fertility, and the politics of national identity*. Hill & Wang.
- Thee, Kian Wie. (1969). *Plantation, agriculture and export growth: An economic history of East Sumatra, 1863–1942* [Unpublished PhD Dissertation]. University of Wisconsin.
- The Siaw Giap. (1980, 8–10 Desember). *Rural unrest in West Kalimantan: The Chinese uprising in 1914* [Presentasi makalah]. Conference in commemoration of the 50th anniversary of the Sinological Institute of Leiden University.
- Thompson, V. (1947). *Labor problems in Southeast Asia*. Yale University Press.

- Thornburn, C. (2002). Regime change: Prospect for community based resource management in Post-New Order Indonesia. *Society and Natural Resources*, 15, 617-628.
- Tirtosudarmo, R. (1985). *Dampak sosial pembangunan ekonomi: Studi di Minabasa, Sulawesi Utara dan Lombok Barat, NTB*. Lembaga Ekonomi dan Kemasyarakatan Nasional, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (Leknas-LIPI).
- Tirtosudarmo, R. (1991, 11–15 Februari). *Dimensi politik masalah kependudukan* [Presentasi makalah]. Seminar Nasional VI dan Kongres Nasional II Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) yang bertema “Dilema-dilema Pembangunan Politik: Kini dan Masa Depan”, Jakarta.
- Tirtosudarmo, R. (1995). The political-demography of national integration and its policy implications for a sustainable development in Indonesia. *The Indonesian Quarterly*, XXII(4), Fourth Quarterly.
- Tirtosudarmo, R. (1996). Mobilitas penduduk dan konflik: Analisis dan prospek menjelang abad 21. Dalam Ananta & Chotib (Ed.), *Mobilitas penduduk di Indonesia*. Lembaga Demografi UI dan Kantor Meneg Kependudukan/BKKBN.
- Tirtosudarmo, R. (1996). *Demografi-politik: Pembangunan Indonesia dari riau sampai timor-timur*. Pustaka Sinar Harapan.
- Tirtosudarmo, R. (1996, 5–6 Juni). *The politics of population mobility in Southeast Asia: The case of Indonesian migrant workers in Malaysia* [Presentasi makalah]. Seminar on Movement of Peoples within and from the Southeast Asia Region: Trends, Causes, Consequences and Policy Measures. Southeast Asian Studies Program (SEASP), Indonesian Institute of Sciences, Jakarta.
- Tirtosudarmo, R. (1997a). *From emigratie to transmigrasi: Continuity and change in migration policies in Indonesia* (PSTC Working Paper No. 97-05). Brown University.
- Tirtosudarmo, R. (1997b). Economic development, migration and ethnic conflict in Indonesia: A preliminary observation. *Soujourm*, 12(2), 293–328.
- Tirtosudarmo, R. (1999). The Indonesian state’s response to migration. *Soujourm*, 14(1), 212–218.

- Tirtosudarmo, R., & Romdiati, H. (1998). *A needs assessment concerning Indonesian women migrant workers to Saudi Arabia*. Centre for Population and Manpower Studies, Indonesian Institute of Sciences.
- Tirtosudarmo, R. (1998, 16–20 Maret). *Labor movement and the quest for democracy: A twisted working class in new order's Indonesia?* (Presentasi makalah). Workshop on Discourses and Practices of Democracy in Southeast Asia. Indonesian Institute of Sciences and Gajah Mada University, Yogyakarta.
- Tirtosudarmo, R. (2000). Mobilitas etnik: Migrasi sebagai ekspresi budaya orang Bugis Samarinda. Dalam *Sarung Samarinda dalam Dinamika Kebudayaan*. Laporan Penelitian Puslitbang Kemasyarakatan dan Kebudayaan LIPI.
- Tirtosudarmo, R. (2001). Demography and security: The transmigration policy in Indonesia. Dalam M. Weiner & S. Stanton (Ed.), *Demography and national security*. Berghahn Books.
- Tirtosudarmo, R. (2002). Migrasi dan konflik: Belajar dari Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah., *Analisis, CSIS*, No. 3, Tahun XXXI, hlm. 322-339.
- Tirtosudarmo, R. (2003). Soeharto, Ekonom-Teknokrat dan “Pembangunan.” Dalam M. Hisyam (Ed.), *Krisis masa kini dan orde baru*. Yayasan Obor Indonesia.
- Tirtosudarmo, R. (2005a). *The orang Melayu and orang Jawa in the land below the wind* (Working Paper No. 14). Center for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity. Oxford University.
- Tirtosudarmo, R. (2005b). The making of a Minahasan community in Oarai: Preliminary research on social institutions of Indonesian migrant workers in Japan. *Intercultural Communications Studies*, 17. Kanda University of International Studies, Chiba, Japan.
- Tirtosudarmo, R. (2006). In the margin of borderlands: The Florenese community in the “Nunukan-Tawau’ Areas”. Dalam A. Horstmann & R. Wadley (Ed.), *Centering the margin: Agency and narrative in Southeast Asian borderlands*. Berghahn Book.

- Titus, M. J. (1978). Inter-regional migration in Indonesia as a reflection of social and economic activities. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 62(4), 194–2004.
- Tjondronegoro, S. M. P. (1972). *Land reform or land settlement: Shifts in Indonesia's land policy, 1960–1970* (Land Tenure Centre Working Paper, No. 81). University of Wisconsin.
- Uesugi, T. (2000). Migration and ethnic categorization at international frontier: A case of Sabah, East Malaysia. Dalam K. Abe & I. Masako (Ed.), *Population movement in Southeast Asia: Changing identities and strategies for survival*. JCAS Symposium Series 10.
- Ulaen, A. (2003). *Sejarah proses desentralisasi di Provinsi Sulawesi Utara* [Laporan penelitian]. Kerjasama MarIn-CRC Manado dan Balai Kajian Sejarah dan Nilai Tradisional, Departemen Kebudayaan dan Pariwisata.
- UNDP. (1997). *Human development report 1997*. Oxford University Press.
- Utomo, Y. P. (Ed.). (1990). *Perjalanan nasib TKI-TKW: Antara rantai kemiskinan dan nasib perempuan*. Penerbit PT Gramedia.
- Van Klinken, G. (2002). *Indonesia's new ethnic elites* [Presentasi makalah]. Conflict Reading Group, PMB-LIPI.
- Varshney, A. (2003). *Ethnic conflict and civic life: Hindus and Muslims in India*. Yale University Press.
- Varshney, A. dkk. (2004). Pattern of collective violence in Indonesia, 1990–2003 (UNSFIR Working Paper – 04/03), Juli.
- Vredenburg, J. (1964). Masyarakat perantau Pulau Bawean di Singapura [Disertasi PhD tidak dipublikasikan]. Leiden University.
- Visser, L. (1986). An interview with Koentjaraningrat. *Current Anthropology*, 29(5).
- WALHI. (t.t). *Masyarakat adat, keterwakilan dan mekanisme penyelesaian perselisihan*. Sebuah Studi WALHI dan AMAN oleh Marcus Colchester, Martua Sirait dan Boedhi Wijardjo.
- Wallerstein, I. (1997). *Lintas batas ilmu sosial (Open the social science)*. Report of the Gulbenkian Commission on the Restructuring of the Social Science. LKiS.

- Weiner, M. (1992/93). Security, stability and international migration. *International Security*, 17(3), 91–126.
- Weiner, M., & Stanton, S. (2001). *Demography and national security*. Berghahn Books.
- Wertheim, W. F. (1959). Sociological Aspects of Inter-Islands in Indonesia. *Population Studies*, 7(3), 184–201.
- Wille, C., & Passl, B. (Ed.). (1998). *Female labour migration in South East Asia: Change and continuity*. Asian Research Centre for Migration (ARCM), Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Bangkok.
- Wulan, Y. C. dkk. (2004). *Analisa konflik sektor kehutanan di Indonesia 1997–2003*. CIFOR.





## Sumber Tulisan

- Bab 1:** *Warta Demografi*, tahun ke-30, No. 3, 2000, hlm. 14–20.
- Bab 2:** Dari buku *Kontroversi Negara Federal: Mencari Bentuk Negara Ideal Indonesia Masa Depan*, eds. Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi, Penerbit Mizan, 2002, hal. 206–228.
- Bab 3:** Dari buku *Konflik Kekerasan Internal: Tinjauan Sejarah, Ekonomi-Politik, dan Kebijakan di Asia Pasifik*, eds. Dewi Fortuna Anwar dkk, Penerbit Obor, 2005, hal. 65–80.
- Bab 4:** *Masyarakat dan Budaya*, Vol. VII, No. 1, 2005, hlm. 23–46.
- Bab 5:** Dari bab 2 dalam buku “Dari Entikong Sampai Nunukan: Dinamika Daerah Perbatasan Kalimantan-Malaysia Timur (Sabah-Sarawak)”. Penulis dan penyunting (bersama Johanis Haba), Pustaka Sinar Harapan, 2004.
- Bab 6:** Dari bab 7 dalam “Dari Entikong Sampai Nunukan: Dinamika Daerah Perbatasan Kalimantan-Malaysia Timur (Sabah-Sarawak)”. Penulis dan penyunting (bersama Johanis Haba), Pustaka Sinar Harapan, 2004.
- Bab 7:** *Masyarakat Indonesia*, Jilid XXX, No. 2, 2004, hlm. 73–96.
- Bab 8:** Laporan Penelitian PMB-LIPI, 2005.
- Bab 9:** *Analisis-CSIS*, 2003, Tahun XXXII, NO. 2, hlm. 228–255.

**Bab 10:** Masyarakat Indonesia, Volume XXIV, Number 1, 1998,  
hlm. 143–160.

**Bab 11:** Laporan Penelitian untuk P2K –LIPI (2005)

**Bab 12:** Laporan Penelitian untuk MOST-LIPI (2005).

Buku ini tidak diperjualbelikan.



# Indeks

- Abdulah, Irwan, 338  
*Academic environment*, 309, 338  
Adipramono, Surya, 338  
Aliran kiri, 270, 286, 338  
AMAN, 164, 165, 169, 170, 171, 172,  
173, 175, 334, 338  
APJATI, 234, 250, 338  
Aragon, Lorraine, 317, 338
- Bachtiar, Harsya, 338  
Bebas aktif, 338  
Becker, Garry, 338  
Blok Barat, 207, 269, 338  
Blok Timur, 269, 338  
Blok Uni Soviet, 270, 338  
*Boat people*, 224, 338
- Central Borneo*, 159, 338  
CIFOR, 171, 176, 318, 335, 338  
*Clandestine way*, 338  
*Clean and good governance*, 193,  
198, 199, 338  
*Culture stelsel*, 265, 338
- Daerah Operasi Militer (DOM), 54  
Dana Alokasi Umum, 189
- Demografi, 5, 12, 20, 29, 30, 39, 42,  
46, 47, 51, 57, 58, 59, 60, 62,  
63, 70, 71, 73, 75, 93, 94, 96,  
127, 133, 135, 137, 143, 157,  
185, 225, 230, 260, 263, 266,  
267, 268, 269  
Demografi sosial, 266  
Demokrasi Terpimpin, 35, 36, 37, 38  
*Divide et impera*, 68  
*Devolution of power*, 177
- East Asian Tigers*, 232  
Enclave politics, 230  
Entikong, 11, 76, 82, 84, 85, 89, 95,  
96, 98, 337  
Etnodemografis, 127, 128, 133, 135,  
138, 139, 143, 146
- Focus on Gender*, 227, 322, 331  
*Forced migration*, 7, 224  
Free World, 270
- Gedong Tataan, 34  
*Gender and Migration*, 227, 322, 331  
GMIM, 182, 190, 191, 192, 197

- HIPIS, 274, 275, 309, 310  
*Human trafficking*, 221, 252
- Indigenous population*, 25, 159, 170  
 Indologi, 285, 286  
 IOM, 224, 248  
 Islamisasi, 43
- Jagoi Babang, 76, 82, 83, 84  
 jalan tikus, 82, 83, 98  
 Jawanisasi, 43, 60  
 Jawa Utara, 167
- Kalola, 108, 109, 318  
 Kartodirjo, 229  
 Kebijakan transmigrasi, 39  
 Kelompok Moro, 113  
 Kongres Adat, 38  
 KOPBUMI, 243, 244, 247, 248, 253, 320
- Lembaga Penelitian Universitas, 298  
 Lembaga Perwakilan Rakyat, 160  
 Lengser keprabon, 279  
 Lineton, 104, 105, 107, 109, 325
- Masduki, Teten, 325  
 Masyarakat Adat Dayak, 172  
 Masyarakat sipil, 71, 154, 170, 175, 179, 192, 193, 312  
 McGibbon, Rodd, 325  
 Medan Agreement, 236  
 Migran baru, 110, 113, 115  
 Migran Bugis, 103, 104, 105, 107, 110  
 Migrasi orang Wajo, 108  
 Migrasi spontan, 16, 49  
 Miles, Douglas, 326
- Nasikun, 297  
 Nitisastro, Widjojo, 326  
 Nunukan, 8, 11, 97, 98, 99, 107, 111, 113, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 124, 125, 186, 333, 337
- OPM, 43, 50, 52
- Pelras, 103, 105, 106, 107, 110, 327  
 penjajahan internal, 43  
 Permesta, 186, 187, 188, 198, 199, 322  
 PJTKI, 119, 120, 121, 122, 241, 243, 246, 247, 249, 250  
 Politik Etis, 31, 34  
 Politik Migrasi, 13, 66, 201  
*Population studies*, 266, 267, 269  
 Proses nasionalisasi, 165  
 PRRI, 186, 230
- Raja-raja kecil, 188  
 RUU Ketenagakerjaan, 215
- Samuel, Hanneman, 329  
 Sensus Penduduk 2000, 134, 138, 140, 141, 143, 157  
 Singarimbun, Masri, 329  
 Sishankamrata, 74  
 Sister cities, 117  
*Social engineering*, 17, 168, 271  
*Social order*, 293, 301  
*Social unrest*, 229, 235  
 SPSI, 240, 241  
 Sukuisme, 20, 67, 134, 210  
*Super power*, 287
- Tekanan penduduk, 35, 44, 158, 230  
 TKI ilegal, 120, 125, 236, 243

Trilogi Pembangunan, 66

UGM, 146, 263, 292, 295, 296, 297,  
299, 301, 302, 303, 308

UII, 294, 297

UMY, 297

UNFPA, 272, 319

UPY, 297

WALHI, 165, 170, 172, 334

Wallerstein, Immanuel, 334

Weiner, Myron, 334, 335

Wertheim, 37, 231, 287, 335

Buku ini tidak diperjualbelikan.



# BIOGRAFI PENULIS



**Riwanto Tirtosudarmo** memperoleh gelar sarjana dari Fakultas Psikologi Universitas Indonesia, Jakarta, pada tahun 1979, dan gelar doktor dalam bidang demografi sosial dari *Research School of Social Sciences*, Australian National University, Canberra, Australia, pada tahun 1990. Dilahirkan di Tegal, Jawa Tengah, pada tahun 1952, dan mulai bekerja di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) sejak tahun 1980.

Tahun 1980–1986 sebagai peneliti di Pusat Penelitian Penduduk, Lembaga Ekonomi dan Kemasyarakatan Nasional (Leknas-LIPI); tahun 1986–1998 di Pusat Penelitian Kependudukan dan Ketenagakerjaan (PPT-LIPI); tahun 1998 hingga pensiun tahun 2017 di Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB-LIPI). Semenjak pensiun ia mendedikasikan diri sebagai peneliti sosial independen.

Beberapa buku yang ditulisnya, antara lain *Dari Riau sampai Timor-Timur: Demografi-Politik Pembangunan di Indonesia* (Sinar Harapan, 1996), *Mencari Indonesia: Demografi Politik Pasca Soeharto* (LIPI Press, 2007), *Mencari Indonesia 2: Batas-Batas Rekayasa Sosial* (LIPI Press, 2010), *From Colonization to Nation-State: The Political Demography of Indonesia* (LIPI Press, 2013), *On the Politics of Migration: Indonesia and Beyond* (LIPI Press, 2015), *The Politics of Migration: Indonesia and Beyond* (Springer, 2018), dan *From Colonization to Nation-State: The Political Demography of Indonesia* (edisi revisi, Springer, In Press).

**B**uku ini merupakan seri pertama dari *Mencari Indonesia* yang akan direncanakan terdiri dari lima buku. Buku ini juga merupakan edisi revisi dari versi originalnya yang telah terbit pada tahun 2007 lewat kerja sama LIPI Press dan Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Seri pertama ini berisi tulisan-tulisan yang mengupas berbagai isu sosial, ekonomi, politik, dan budaya yang muncul setelah berakhirnya rezim Orde Baru. Dalam buku ini diperkenalkan untuk pertama kali konsep demografi politik sebagai sebuah cabang dari disiplin ilmu demografi, khususnya demografi sosial di Indonesia. Hampir keseluruhan bab dalam buku ini merupakan hasil dari penelitian yang dilakukan oleh penulis.

Sebagai sebuah buku yang ingin menawarkan perspektif baru dalam kajian ilmu-ilmu sosial dan kemanusiaan, buku ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi peningkatan kualitas dan pengembangan wawasan kalangan peneliti dan akademisi yang menaruh minat pada dinamika sosial dan politik di Indonesia. Buku ini juga diharapkan dapat menjadi bacaan mereka yang tidak berasal dari kalangan akademis, seperti para pekerja dan aktifis sosial, jurnalis dan masyarakat pada umumnya.

# MENCARI INDONESIA

## 1

*Demografi-Politik Pasca-Soeharto*

Buku ini tidak diperjualbelikan



Diterbitkan oleh:  
**Penerbit BRIN**  
**Direktorat Repositori, Multimedia, dan Penerbitan Ilmiah**  
Gedung BJ Habibie, Jln. M.H. Thamrin No. 8,  
Kb. Sirih, Kec. Menteng, Kota Jakarta Pusat,  
Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10340  
Whatsapp: 0811-8612-369  
E-mail: [penerbit@brin.go.id](mailto:penerbit@brin.go.id)  
Website: [penerbit.brin.go.id](http://penerbit.brin.go.id)

DOI: 10.14203/press.437



ISBN 978-623-7425-32-8



9 786237 425328