

BAB V

“Demokrasi Deliberatif” di Periferi: Kasus Kepulauan Banda Neira

Jalu Lintang Yogiswara Anuraga



A. Pengantar

Di sebuah pulau di Timur Indonesia, pagi itu saya membeli suatu barang di warung. Di sana saya mendengar percakapan penduduk mengenai jadwal kapal yang hari itu masuk. Mereka saling mencocokkan informasi kapan kapal sandar di dermaga dekat kecamatan sehingga mereka dapat memprediksi kapan kapal akan meninggalkan dermaga. Di kepulauan Banda Neira, kapal masuk rata-rata seminggu dua kali. Informasi semacam ini menjadi bahan percakapan sehari-hari yang begitu penting bagi penduduk kepulauan. Hidup mereka bergantung pada moda transportasi. Masuknya kapal menandakan adanya pasokan bahan-bahan pokok dan juga tibanya barang-barang kiriman maupun titipan dari sanak saudara nun jauh di daerah lainnya.

Bagi masyarakat Banda Neira, aktivitas tersebut merupakan rutinitas yang wajar, tetapi hal tersebut juga merupakan gambaran bagaimana perbedaan akses dalam kehidupan keseharian di wilayah Indonesia bagian timur. Potret ini merupakan bagian kecil saja dari narasi besar atas kesenjangan akses bagi penduduk kepulauan seperti di Banda Neira, juga penduduk-penduduk kepulauan lainnya

J. L. Y. Anuraga

Badan Riset dan Inovasi Nasional, e-mail: jalulintang44@gmail.com

© 2023 Badan Riset dan Inovasi Nasional

Anuraga, J. L. Y. (2023). “Demokrasi deliberatif” di periferi: Kasus kepulauan Banda Neira. Dalam Lan, T. J. (Ed.), *Demokrasi di tingkat lokal: Mendorong proses deliberasi* (101–120).

Penerbit BRIN. DOI: 10.55981/brin.744.c584 E-ISBN: 978-623-8052-92-9

di Maluku. Kapal menjadi urat nadi bagi sebagian besar penduduk Maluku.

Penduduk Maluku sendiri menurut sensus penduduk berjumlah 1.848.923 jiwa (BPS, 2022) dengan komposisi penganut agama mayoritas yakni Islam sebesar 1.031.587, disusul pemeluk agama Kristen Protestan dengan jumlah 686.340, Katolik berjumlah 209.553, Hindu 15.969 orang, dan Buddha 1.916 orang (Kanwil Kemenag Maluku, 2019). Selain keragaman agama, komposisi etnis di Maluku juga beragam, baik dari etnis setempat maupun pendatang. Mereka mayoritas bekerja pada sektor jasa kemasyarakatan, sosial, dan perseorangan, dengan jumlah sebesar 101.300, lalu disusul sektor perdagangan besar, eceran, rumah makan, dan hotel sebesar 97.729. Selain itu, masyarakat Maluku juga banyak bekerja di sektor pertanian, kehutanan, perburuan, dan perikanan sebanyak 38.485 orang.

Jika dilihat dari segi pembangunan, daerah kepulauan ini masih sangat timpang dan tidak merata dibanding dengan ibu kota provinsi maupun kabupaten. Akses kapal yang hanya seminggu dua kali pada praktiknya menghambat distribusi barang dan pergerakan orang untuk keluar dari wilayah kepulauan mereka. Pulau-pulau yang jauh dari pusat memang sering terpinggirkan menjadi daerah periferi (Lamere dkk., 2016). Ketimpangan berjenjang mulai dari desa kecamatan, kabupaten, hingga provinsi. Tidak mengherankan jika kemudian kesejahteraan Maluku masih di bawah rata-rata nasional (9,71%), dengan angka kemiskinan sebesar 16,30%.

Di samping faktor geografis dan infrastruktur, permasalahan kesejahteraan dan pemerataan juga disebabkan oleh ketidakmampuan pemerintah lokal mengelola daerahnya. Bagi masyarakat Maluku, sudah menjadi rahasia umum jika pembangunan sebuah wilayah tergantung pada siapa yang memimpin. Pemimpin dari agama, suku, klan, atau marga/kekerabatan tertentu akan memperhatikan wilayah dengan agama, suku, klan, atau marga/kekerabatan yang sama. Hal ini menjadi problematik karena penduduk Maluku merupakan masyarakat plural. Tersebar nya masyarakat Maluku di pulau-pulau kecil membentuk karakteristik yang berbeda dengan dinamika antar-

kelompok yang berbeda pula. Di daerah Ambon misalnya, peranan agama sangat menonjol, berbeda dengan daerah Tual dan sekitarnya di mana dominasi adat lebih menjadi faktor utama. Sementara itu, di daerah Maluku Tengah, pola dan sistem kekerabatan menjadi corak politik kelompok.

Pentingnya memahami karakteristik tiap daerah ini dapat mempermudah untuk melihat bagaimana politik primordialisme dibangun dan dipertahankan. Di dalam masyarakat terbelah seperti Maluku, nilai-nilai dasar kebudayaan seperti etnisitas, agama, maupun ideologi melekat pada organisasi sosial dari yang terkecil hingga ke tingkat yang lebih tinggi. Peta kelompok ini akan menggambarkan pula bagaimana konflik atau kesalahpahaman bisa terjadi.

Sebuah survei menunjukkan bahwa pada tahun 2020, skor Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) Maluku tercatat sebesar 73,22, naik lima poin dari tahun 2019. Walau demikian, skor IDI 2019 masih di bawah rata-rata nasional yang mencapai 73,66 (BPS Provinsi Maluku, 2021). Demokrasi di Maluku makin rumit dengan adanya kondisi masyarakat yang terpecah pascakonflik Maluku pada awal 2000-an. Konflik tersebut menyebabkan terjadinya segregasi sosial yang memunculkan rasa saling curiga antarkelompok di Maluku. Situasi saling curiga tersebut masih sering digunakan oleh politikus lokal untuk kepentingan politiknya, terutama dalam pemilihan kepala daerah. Salah seorang narasumber politikus di Ambon mengakui bahwa strategi yang sering digunakan adalah sentimen agama.

Manipulasi sentimen agama tidak terjadi di masyarakat Banda Neira karena mereka memiliki memori kolektif tentang keheterogenitasan dan kemakmuran mereka sejak zaman kolonial. Memori kolektif ini menyebabkan mereka tidak menyadari bahwa mereka sudah tidak lagi menjadi daerah pusat perkembangan ekonomi di wilayah ini seperti di zaman kolonial. Diselenggarakannya festival “Sail Banda” pada 2010 menyadarkan mereka bahwa posisi masyarakat Banda sekarang sudah menjadi periferi dari Masohi (ibu kota kabupaten) dan Ambon (ibu kota provinsi).

Kekecewaan bahwa “Sail Banda” tidak mereka nikmati memunculkan ide pemekaran menjadi kabupaten tersendiri. Proses pemekaran Banda Neira menarik untuk dicermati karena kegagalan upaya pemekaran itu disebabkan oleh politik kekerabatan yang berlaku di Maluku Tengah. Jika ada kebijakan dari salah satu pemimpin dari salah satu kekerabatan tertentu, akan susah bagi anggota kekerabatan yang berbeda untuk ikut memutuskan kebijakan lokal. Di dalam tulisan ini difokuskan pada proses kegagalan pemekaran Banda Neira yang diasumsikan dapat merefleksikan kondisi demokrasi di Maluku, khususnya terkait deliberasi dan aspirasi masyarakat akar rumput.

B. Banda Neira Hari Ini

Desentralisasi pasca-Orde Baru memberikan harapan pemerataan kesejahteraan di setiap daerah. Bagi daerah kepulauan seperti Banda Neira, hal itu sampai hari ini masih sebatas harapan. Desentralisasi yang dijalankan hanya sebatas formalitas, belum mampu mengarahkan pada cita-cita kesejahteraan yang merata karena desentralisasi itu justru melahirkan politik kekerabatan, khususnya di Indonesia timur. Skema deliberasi yang dirancang untuk memberikan otonomi dan pemerataan yang ada di daerah-daerah yang jauh dari pusat akhirnya justru dibajak oleh elite-elite lokal dan para pendukungnya.

Banda Neira terkenal sebagai salah satu penghasil utama komoditas pala. Bagi masyarakat Banda Neira, pala mempunyai makna penting bagi kehidupan mereka karena terkait dengan sejarah kemakmuran mereka. Dalam catatan sejarah, pala menjadi daya tarik utama untuk para pedagang luar untuk datang dan berdagang di Banda Neira. Interaksi yang terjadi dalam perdagangan dengan bangsa lain membuat masyarakat Banda Neira kemudian banyak menyerap kebudayaan mereka. Selain itu, banyak juga pedagang yang menetap di Banda Neira sehingga menciptakan komunitas yang beragam. Di sisi lain, sejarah pala di Banda Neira mencatat pembantaian orang-orang pribumi pertama di Indonesia oleh penjajah Belanda. Pembantaian ini menyebabkan didatangkannya orang-orang dari berbagai etnis ke Banda untuk dijadikan sebagai pekerja perkebunan pala. Dengan

demikian, masyarakat Banda makin menjadi masyarakat yang beragam.

Kini Banda Neira masih dikenal sebagai pemasok utama hasil kebun pala. Pala Banda sebagai unggulan di Maluku Tengah dapat memproduksi 646 ton per tahunnya (Lawalata, 2019). Angka ini menunjukkan jika 31,4% total jumlah dari produksi untuk setiap kecamatan di Kabupaten Maluku Tengah. Banda Neira meskipun hanya memiliki area seluas 267 ha, dengan 1.211 usaha rumah tangga (8,3%) dapat menghasilkan panen pala tertinggi dibanding dengan kecamatan lainnya, diikuti oleh Kecamatan Leihitu Barat yang mempunyai luas area panen 462 ha, tetapi hanya mencapai produksi sebesar 304 ton atau 14,8% dari total keseluruhan produksi pala di Kabupaten Maluku Tengah yang dilakukan 14.521 rumah tangga (BPS Kabupaten Maluku Tengah, 2017).

Selain pala, Banda Neira kini menjadi salah satu lumbung penghasil ikan. Kekayaan laut Banda Neira tidak kalah dengan hasil buminya, sedangkan keindahan alam dan masyarakat Banda Neira menjadi daya tarik tersendiri. Banda, telah menjadi kawasan yang “unik” karena nilai sejarahnya dan panorama bawah lautnya. Wilayah ini memang memiliki nuansa tersendiri, utamanya karena citra kota masa lalu yang dibentuk oleh bangunan-bangunan kolonial. Romantisme masa lalu Banda dilengkapi oleh panorama bawah lautnya yang indah. Saat ini, Banda Neira sementara dalam proses menuju *world heritage* (Ririmasse, 2008). Namun, sayangnya, gambaran kekayaan itu timpang dengan kondisi masyarakat Banda Neira hari ini.

Sebagai daerah kepulauan yang secara geografis terpencil, isu yang berkembang di daerah Banda Neira merupakan isu-isu tentang pemenuhan dan pemerataan kebutuhan sehari-hari. Bagi Banda Neira, persoalan transportasi menjadi sangat krusial. Seperti yang telah disinggung sebelumnya bahwa transportasi merupakan kunci distribusi pasokan ekonomi untuk Banda Neira masih sering menjadi kendala untuk pemenuhan hari-hari, seperti pasokan beras, bahan bakar, peralatan kerja dan rumah tangga, dan obat-obatan. Adapun fasilitas transportasi juga memengaruhi tidak maksimalnya layanan

kesehatan. Minimnya fasilitas kesehatan di Banda Neira, ditambah dengan kurangnya tenaga medis yang kompeten, mengharuskan mereka menjalani pengobatan lanjutan ke ibu kota kabupaten atau provinsi yang jarak tempuhnya hingga 10 jam. Jarak tempuh yang jauh bukan satu-satunya kendala, ketiadaan kapal pada waktu dibutuhkan membuat masyarakat yang butuh penanganan cepat tidak memiliki pilihan selain hanya pasrah dan berdoa.

Keterbatasan akses transportasi bukan saja mencakup masalah keterhubungan dari kecamatan ke kota-kota yang lebih besar di kabupaten atau provinsi, melainkan juga dengan pulau-pulau kecil sekitar Pulau Neira sebagai pulau utama. Bagi pulau kecil, seperti Pulau Hatta, Ay, Run, yang lebih minim fasilitas, kesenjangan kesejahteraan makin tampak, terutama dalam aspek pendidikan. Minimnya guru dan infrastruktur pendidikan yang hanya ada di Neira dan Banda Besar mengharuskan mereka menyeberang ke pulau-pulau tersebut setiap hari. Namun, jadwal kapal penyeberangan yang tidak setiap hari mengharuskan mereka menyewa rumah atau kost di pulau besar. Dengan tingkat perekonomian masyarakat pulau-pulau kecil yang rendah, hanya sebagian kecil yang mampu mengekoskan anaknya di pulau besar. Hal ini dihadapi oleh orang tua yang ingin menyekolahkan anaknya di tingkat SMP, SMA, dan perguruan tinggi.

Permasalahan lain yang sering dihadapi masyarakat kepulauan Banda Neira adalah kelangkaan BBM karena distribusi yang tidak lancar dan yang sering diperparah oleh adanya pemain BBM yang mempermainkan harga. Hal ini terutama dirasakan oleh para nelayan yang mengandalkan BBM subsidi untuk melaut. Sebuah pompa bensin didirikan oleh koperasi nelayan, tetapi hal itu kurang membantu karena harga BBM yang dijual bukan harga subsidi dan sering kali dibatasi jumlah pembeliannya dengan alasan kelangkaan BBM.

Selain itu, permasalahan penguasaan tanah yang strategis untuk pengembangan pariwisata yang makin ramai di Banda Neira dalam beberapa dekade ini menjadi polemik akhir-akhir ini. Monopoli pengembangan pariwisata oleh beberapa kelompok orang saja, terutama mereka yang beretnis Arab dan keluarga-keluarga yang memi-

liki hubungan dengan elite pejabat daerah, menimbulkan kekesalan pada penduduk lokal. Makin banyaknya sampah yang menumpuk yang tidak diimbangi dengan kontribusi dari para pengelola sektor pariwisata itu menimbulkan sentimen pada investor luar.

Mereka juga sering mengeluhkan pembangunan fasilitas umum, seperti jalan, sekolah, dan rumah sakit, yang masih kurang memadai. Permasalahan-permasalahan keseharian ini kemudian memengaruhi pandangan-pandangan masyarakat Banda Neira dalam melihat kelompok-kelompok dari luar, pemerintah daerah, dan pemerintah pusat. Seperti disinggung sebelumnya, acara “Sail Banda” yang mempromosikan kepulauan dan memperoleh hibah dari Belanda dicurigai dimanfaatkan oleh pemerintah provinsi dan kabupaten untuk pembangunan di wilayah mereka sendiri, antara lain bandar udara di Kota Ambon. Pemerintah provinsi beralasan perlunya membangun dan memperbaiki infrastruktur di Ambon sebagai persiapan menyambut tamu-tamu dari luar. Kasus ini menjadi salah satu penyebab munculnya ketidakpercayaan masyarakat Banda Neira terhadap pemerintah provinsi dan kabupaten serta usulan pemekaran kabupaten Banda Neira. Pilihan pemekaran diambil karena mereka merasa perwakilan mereka di DPRD tidak bisa menyuarakan kekecewaan dan aspirasi mereka.

C. Pemekaran di Banda Neira: Dinamika Negosiasi

Wacana pemekaran wilayah Banda Neira menjadi kabupaten telah muncul sejak tahun 2015. Keinginan pemekaran ini muncul dari masyarakat Banda Neira yang kemudian disambut oleh Bupati Maluku Tengah. Untuk menjadikan Banda Neira sebagai kabupaten yang otonom ternyata terkendala Undang-Undang Otonomi Daerah. Secara administratif, untuk menjadi daerah otonomi baru (DOB), Banda Neira harus memiliki lima kecamatan untuk dimekarkan menjadi kota atau memiliki empat kecamatan untuk dimekarkan menjadi kabupaten. Kendala tersebut mendorong mereka untuk terlebih dahulu memekarkan Kecamatan Banda Neira, dengan mencanangkan Kecamatan Banda Besar sebagai kecamatan baru. Kecamatan Banda

Besar ini rencananya meliputi sepuluh desa yang ada di pulau Banda Besar. Pemekaran Kecamatan Banda Besar didukung oleh kampanye Bupati Maluku Tengah, Abua Tuasikal, yang menjanjikan akan mendorong pemekaran kecamatan tersebut. Namun, sejak terpilih kembali pada tahun 2017, hingga sekarang janji bupati ini belum terealisasi.

Masyarakat Banda Neira juga mengajukan usulan pemekaran kecamatan Banda Besar melalui hak inisiatif DPRD Maluku Tengah serta melalui forum-forum yang diadakan oleh pemda, kecamatan, atau desa yang diikuti dengan adanya rapat-rapat musyawarah di kecamatan untuk persiapan pemekaran. Forum ini dihadiri oleh perangkat desa yang secara formal merupakan wakil masyarakat dari berbagai desa dan sempat membentuk Pansus Pemekaran Kecamatan Banda Besar untuk mewakili mereka dalam pengajuan hak inisiatif di DPRD Maluku Tengah. Pansus mengusulkan rekomendasi mereka bahwa Kecamatan Banda Besar layak dimekarkan untuk ditetapkan menjadi peraturan daerah atau perda dalam rapat paripurna DPRD bersama pemerintah daerah Maluku Tengah yang diagendakan pada 21 Agustus 2021. Namun, usulan pansus tersebut ditolak oleh pemda Maluku Tengah dengan alasan usulan itu cacat administrasi karena jumlah desa yang akan bergabung baru sembilan desa. Desa Pulau Hatta masih belum bergabung (Bupati-DPRD Malteng, 2021).

Penolakan tersebut memunculkan gerakan dari berbagai lapisan masyarakat, antara lain Aliansi Pemuda Banda Bersatu untuk Pemekaran Banda Besar (Amanat Banda) yang mengajukan empat poin tuntutan kepada Bupati Maluku Tengah dan DPRD Maluku Tengah. Pertama, menuntut Pemkab Maluku Tengah untuk segera merealisasikan pemekaran Kecamatan Banda Besar sesuai dengan janji bupati. Kedua, menolak dibentuknya Pansus Pemekaran Kecamatan Banda Besar di DPRD Kabupaten Maluku Tengah. Ketiga, mendesak DPRD kabupaten Maluku Tengah dan Pemkab Maluku Tengah segera melaksanakan paripurna khusus untuk pemekaran Kecamatan Banda Besar. Terakhir, menuntut dihentikannya politisasi dan intimidasi kepada masyarakat Banda terkait pemekaran Kecamatan Banda Besar.

Penguatan solidaritas masyarakat Banda tersebut dibantu dengan adanya gerakan-gerakan kultural yang dilakukan oleh kelompok-kelompok adat yang terdiri dari para tetua adat, tokoh adat, dan para pemuda yang aktif dalam kegiatan adat di masing-masing negeri. Kepulauan Banda mempunyai 11 negeri, yang di masa lalu dipimpin oleh para orang kaya. Para orang kaya yang dimaksud oleh masyarakat Banda Neira adalah semacam raja-raja di setiap negeri¹. Para orang kaya ini juga merupakan orang berpengaruh, imam adat dan/atau pengusaha yang memiliki harta cukup berlimpah. Selama ini, negeri-negeri di Banda hanya terikat oleh sebuah ikatan sejarah akan persaudaraan, tetapi sekarang mereka mulai berkonsolidasi melalui pertemuan dan forum-forum untuk membuat acara-acara bersama yang lebih besar dan terintegratif, salah satunya dengan membuat ritual-ritual adat dan mengklaim tanah-tanah adat yang selama ini tidak diperhatikan secara intensif. Selain itu, beberapa negeri yang sering berselisih tafsir atas budaya Banda juga mulai dijembatani agar mencapai sebuah kompromi bersama. Gerakan ini mulai marak terutama setelah adanya sebuah *coldstorage* yang dibangun di daerah pesisir yang diklaim sebagai tanah adat dan situs sakral oleh kelompok-kelompok adat tersebut.

Efek dari gerakan ini adalah makin menguatnya identitas orang Banda sebagai entitas yang eksis. Ke-Banda-an ini sebuah narasi bahwa orang Banda adalah orang yang berbeda dengan kelompok lainnya di Maluku. Orang-orang Banda yang dinarasikan di sini adalah para penduduk Banda pascagenosida VOC pada era 1600-an (Villiers, 1981). Mereka ini adalah orang-orang dari berbagai etnis yang kemudian tinggal dan membaaur di kepulauan Banda Neira. Keberagaman ini menjadi salah satu kebanggaan orang Banda. Salah satu yang dicontohkan adalah bahwa dahulu kepala adat bisa disandang oleh mereka yang beragama Nasrani, bahkan pernah disandang oleh

¹ Terdapat perubahan dalam struktur organisasi sosial di Banda Neira sekarang, bapa raja kini lebih merujuk pada kepala desa dalam sistem formal pemerintahan, sedangkan dulu raja adalah bagian dari elemen presidium orang kaya. Raja merujuk pada pimpinan kampung dan orang kaya adalah tokoh-tokoh terpendang di kampung.

seorang keturunan Belanda. Masyarakat Banda menceritakan bahwa pemilihan kepada adat dulu dipilih secara musyawarah dan egaliter sehingga siapa pun bisa menjabat asalkan ia mampu (Anuraga, 2021). Dahulu di Banda Neira terdapat banyak orang yang beragama Nasrani, tetapi setelah kerusuhan Ambon tahun 2000-an awal, penduduk Nasrani hanya tersisa di Pulau Ay saja. Orang-orang Nasrani di Neira saat kerusuhan diungsikan ke Ambon dan setelah konflik mereda mereka tidak kembali lagi.

Iya kebinekaan, dengan adanya adat Banda yang, orang Banda yang bikin, melambangkan kebinekaan yang ada di situ. Sehingga semua orang jadi menerima. Iya *to*? Kalau kita melihat bahwa adat Banda ini seperti kayak, orang bilang apa, embrio keharmonisan membawa suatu, menjaga kehidupan antar satu orang dengan orang lain. Ini kan embrio bang. Dalam embrio semua sudah ada di sini. Tata aturan, kehidupan orang, menjaga lingkungan, keharmonisan lingkungan *to*, semua punya hak yang sama, punya hak ekonomi yang sama. Jadi ya bisa dibbilang begitu, jadi mampu mempersatukan orang Islam dan orang Kristen di adat. Dengan adat ya misal dia orang Namasawar jadi dia dapat dukungan emosional (tetua adat Negeri Namasawar, komunikasi personal, 25 Januari 2021).

Akan tetapi, seorang cendekiawan terpandang asal Ambon baru-baru ini berkata, “Tahukah, adat sebenarnya hanyalah orang-orang berkumpul untuk membicarakan masalah-masalah mereka dan mencari cara penyelesaiannya.” Pendapat ini sejalan dengan pendapat Frost (2014) bahwa, “Jika sebuah solusi terbukti berhasil, hal itu akan digunakan untuk waktu yang lama dan bahkan mungkin memasuki ranah tradisi.”

D. Politik Kekerabatan sebagai Kendala Pemekaran Banda Neira

Masyarakat menilai ketidakseriusan pemerintah daerah untuk memekarkan daerah Banda Neira ditengarai karena adanya kepentingan elite politik daerah Maluku Tengah dan Maluku. Sudah menjadi rahasia umum, model primordialisme di Maluku Tengah digunakan untuk

monopoli kekuasaan dan kepentingan. Jika ada seorang pemimpin dari marga atau klan tertentu, kebijakan dan kekuasaan politik dan ekonomi akan diarahkan ke keluarga besar marga/klan tersebut. Di Banda Neira sendiri, masyarakat menilai bahwa camat mereka mempunyai hubungan kekerabatan dengan para pejabat di tingkat kabupaten sehingga banyak kebijakan yang bias.

Contoh dari politik kekuasaan yang merugikan masyarakat adalah kasus pembuatan *coldstorage* oleh kerabat Bupati Maluku Tengah, yang dibangun tanpa sepengetahuan masyarakat, padahal tanah yang digunakan adalah tanah sakral masyarakat Banda. Gagalnya usulan pemekaran juga dianggap terkait dengan politik kekuasaan yang berdasarkan kekeluargaan ini, di samping menunjukkan tidak adanya keseriusan dari pemerintah untuk merealisasikan usulan pemekaran tersebut. Baik pihak kabupaten maupun kecamatan dituding oleh masyarakat sebagai pihak yang tidak menginginkan kepulauan Banda Neira lepas dari Kabupaten Maluku Tengah. Seperti dikemukakan beberapa tokoh masyarakat, musyawarah atau musrenbang yang dilakukan tingkat kabupaten atau kecamatan di Banda Neira lebih bersifat formalitas saja karena hasilnya sudah ditentukan. Masyarakat yang diundang untuk hadir rapat hanya sebagai upaya pemenuhan administrasi. Selain itu, kegiatan musrenbang juga sering kali diadakan tanpa kehadiran beberapa komponen masyarakat. Salah satu ketua adat mengemukakan bahwa ia malas hadir karena musrenbang umumnya hanya sebagai alat sosialisasi.

Politik kekerabatan yang kental menunjukkan kuatnya upaya elite lokal untuk mengontrol sebuah kebijakan. Proses-proses demokratis yang dilakukan dalam pembuatan kebijakan pada akhirnya berfungsi sebagai formalitas belaka karena terjadi penjegalan-penjegalan proses formal dari tingkatan paling bawah hingga ke tingkat lebih tinggi. Meski menggunakan lajur kekerabatan, kekuasaan baik politik maupun ekonomi tersebut terpusat pada bupati. Macetnya aspirasi pada kasus masyarakat Banda Neira menunjukkan proses deliberasi demokrasi yang tidak berjalan secara baik.

Potensi demokrasi deliberatif pada masyarakat akar rumput sendiri sebenarnya ada. Hal ini terlihat dengan berjalannya proses pembuatan peraturan desa (perdes) *sasi* di Pulau Ay. Masyarakat Banda secara umum hanya mengenal *sasi pala*, yakni *sasi pala* untuk kebun pala. Namun, ketika sumber daya laut mulai dieksplorasi, kebutuhan akan *sasi* laut makin meningkat. *Sasi* laut sebagai produk sosial baru ini dibuat dengan proses musyawarah di tingkat desa. Proses musyawarah dihadiri oleh semua warga masyarakat dan disepakati oleh semua yang hadir. Sebenarnya draf aturan perdes sudah disusun terlebih dahulu oleh panitia yang terdiri dari perangkat desa dan orang luar yang ahli dalam membuat rancangan peraturan. Draft itu kemudian didiskusikan di depan masyarakat kata per kata secara bersama-sama. Hasil kesepakatan bersama itulah yang kemudian diberlakukan sebagai perdes.

Adanya pelibatan masyarakat secara riil ini menimbulkan konsensus yang kuat pada masyarakat. Penduduk Pulau Ay hingga sekarang masih aktif berpartisipasi dalam menjaga *sasi* lautnya. Patroli di daerah *sasi* sering dilakukan secara sukarela oleh warga pulau tersebut dan hal ini merupakan salah satu indikator komitmen warga desa terhadap peraturan yang mereka buat bersama. Keberhasilan ini menunjukkan bagaimana proses demokrasi deliberatif di Maluku, khususnya di daerah Banda Neira, dapat dibangun pada tingkat desa. Potensi kultural masyarakat akan toleransi dan keragaman akan menjadi produktif ketika diwadahi dalam wadah yang tepat. Musrenbang di Pulau Ay dapat menjadi contoh wadah tersebut.

E. Komunalisme versus Elite Politik dalam Demokrasi

Cara pandang masyarakat kepulauan Banda Neira sangat dipengaruhi oleh lingkungan dan konteks sejarah yang melekat pada aktivitas kehidupan sehari-hari. Cara pandang ini menentukan pilihan dan tindakan politis masyarakat (Winn, 2002). Upaya mengubah keadaan dan harapan masa depan dalam kehidupan mereka menawarkan beberapa bentuk pilihan dan tindakan politis. Pilihan pertama sebagai warga yang patuh, mereka mengikuti struktur politis yang sudah ada

sistem tata negara untuk menjaga keteraturan sosial sebagaimana mandat rakyat. Mengikuti struktur tersebut ternyata menimbulkan kekecewaan karena aspirasi mereka tidak didengar, bahkan pada struktur di tingkat lokal sekalipun. Kekecewaan mendorong mereka untuk melakukan tindakan politis aktif untuk mengubah struktur penguasaan politis di tingkat lokal (kabupaten) tersebut, untuk mendapatkan otonomi pengaturan kehidupan mereka sendiri. Namun, upaya ini ternyata masih menemui kegagalan.

Selanjutnya mereka mencoba mengonsolidasi kekuatan kultural yang mereka punyai sebagai komunitas yang tinggal di kepulauan. Konsolidasi tersebut digunakan untuk menguasai struktur pemerintahan yang terdekat dengan mereka, yaitu pemerintahan desa. Penguasaan struktur ini dilakukan bukan dengan mengubahnya, melainkan memasukkan nilai-nilai kultural mereka yang mendasari tata kehidupan masyarakat sehari-hari, terkait dengan kelangsungan hidup mereka yang ditopang mata pencaharian mereka sebagai nelayan dan berkebun. Pada dasarnya, tindakan tersebut bagian perjuangan terus-menerus untuk memperoleh otonomi yang lebih luas.

Pemerintahan Orde Baru menganut paham sentralistik, di mana pengelolaan sumber daya dikendalikan oleh pusat, dan dianggap dapat memberikan *trickle down effects* sampai ke tingkat terbawah. Sistem seperti itu tidak memberikan peluang bagi masyarakat di *grass root* untuk menyampaikan aspirasinya sehingga menimbulkan ketidakpuasan pada tingkat daerah. Desentralisasi, produk dari gerakan Reformasi 1998, dibuat dengan tujuan untuk mendekatkan pembuat keputusan baik legislatif maupun eksekutif kepada konstituen di dalam masyarakat (Firman, 2009). Otonomi daerah yang dihasilkan dari proses desentralisasi diharapkan dapat berfungsi sebagai pemerintahan yang efektif dan efisien dalam memenuhi kebutuhan konstituen di tingkat daerah (Jati, 2016). Pada praktiknya, desentralisasi yang diberikan pemerintah pusat tidak membentuk otonomi daerah yang diharapkan karena lebih difokuskan pada pembagian wewenang yang terbatas.

Desentralisasi yang dapat membentuk otonomi daerah yang efektif seharusnya tidak hanya pembagian wewenang, tetapi juga

mencakup distribusi kekuasaan pada aspek politik sehingga suara masyarakat di tingkat lokal bisa terwakilkan (Patarai, 2015). Tidak adanya desentralisasi politik menyebabkan saluran aspirasi masyarakat akar rumput tidak berjalan. Setiap proses pilkada yang berlangsung hanya menjadi arena pertarungan elite lokal dengan kepentingan masing-masing atau kelompoknya. Modal sosial dan kultural dipakai bukan untuk melindungi kepentingan konstituen daerah, melainkan untuk mendapatkan akses pribadi atau kelompok ke tingkat pusat. Hak-hak komunal daerah yang seharusnya diusung elite lokal bersama-sama konstituen secara tidak langsung “dibajak” oleh elite lokal sendiri. Legitimasi mereka sebagai perwakilan konstituen menjadi semu dan dipertanyakan oleh para konstituen, antara lain masyarakat adat. Pada akhirnya pertarungan legitimasi antara elite dan konstituen lokal membelah diskursus daerah menjadi formal dan informal (modern versus tradisional). Padahal, kekuatan lokal untuk menyuarakan aspirasinya memerlukan jalinan antara modern dan tradisional, sementara yang tampak sekarang mereka, baik elite maupun masyarakat *grass root*, bersembunyi di balik ikatan metafisisnya, termasuk kekerabatan dan adat.

Desentralisasi, suatu peristiwa politis yang telah dianggap penting secara global sepanjang tahun 1990-an (Smoke, 2001), mungkin membawa perubahan besar dalam hubungan negara-masyarakat di Indonesia. Peran desentralisasi yang nyata dan yang dibayangkan berperan untuk membentuk suatu politik budaya baru, di mana penafsiran regional terhadap tradisi, agama, dan identitas direproduksi secara luas di luar kendali negara (Bubandt, 2004) tidak berjalan lancar dalam upaya pemekaran Banda Neira. Narasi kultural tentang identitas ke-Banda-an yang mengusung tentang sejarah keberadaan dan *legacy* dipertanyakan otentisitasnya oleh masyarakat Maluku lainnya terutama yang kontra dengan pemekaran. Menurut mereka, penduduk Banda Neira pascagenosida oleh Belanda pada era 1600-an adalah para pendatang, karena orang Banda yang autentik mengungsi, salah satunya, di Banda Eli. Klaim identitas dan asal-usul ini sangat penting karena terkait dengan siapa yang dianggap paling berhak atas tanah dan lahan. Argumen ini adalah contoh riil dari praktik perdebatan atas dasar ikatan metafisis.

Pemekaran Maluku Utara sekitar tahun 2000-an menjadi contoh di mana klaim-klaim historis-mistis dan mitos dapat menjadi sebuah kekuatan politis untuk memisahkan diri dari Provinsi Maluku sebagai induk (Van Klinken, 2010). Tentu klaim-klaim tersebut harus juga didukung oleh kekuatan materi yang cukup besar, dalam hal ini warisan masa kesultanan yang dapat digunakan untuk mengakumulasi kekuatan politik. Pola ini secara terus-menerus menguat bahkan hingga ke tingkat yang lebih kecil. Kelompok adat pada tataran kabupaten maupun kecamatan pun seakan tidak ingin tertinggal dalam kompetisi perebutan kekuasaan dan wewenang ini. Akhirnya adat kemudian direduksi dan dimanipulasi untuk menjadi alat kepentingan elite lokal dalam melegitimasi posisinya sebagai wakil konstituen.

Pada saat ini, adat menjadi asing bagi masyarakat kebanyakan. Salah satu penyebabnya karena tidak merakyatnya pengetahuan tentang adat pada masyarakat. Pengetahuan tersebut hanya dimiliki segelintir “orang” dalam komunitas yang telah mengodifikasi pengetahuan adat menjadi pengetahuan tertulis. Pengalaman tersebut dipakai untuk melegitimasi posisinya sebagai “ahli adat” yang paling mengetahui (otoritatif) dibanding dengan warga lainnya. Reduksi pengetahuan adat pada masyarakat juga terjadi karena konstruksi Orde Baru bahwa adat hanya sebatas cerita rakyat, atau sekadar gambaran indah tradisi yang dapat menghapus elemen konflik, pertentangan, dan negosiasi serta menyederhanakan keberagaman menjadi sekadar kosmetik sebagaimana atribut fisik adat dalam bentuk pakaian dan arsitektur (Frost, 2014).

Kembali menguatnya komunitarian secara simbolisme seiring dengan penguatan sistem liberal pada sistem pemerintahan justru perlu dipertimbangkan kembali. Di satu sisi, semangat komunitarian yang makin kuat bisa menimbulkan konflik antarkomunitas yang berujung pada disintegrasi nasional. Sementara itu, menerapkan bentuk-bentuk demokrasi liberalisme di tengah masyarakat kita yang masih bersifat komunitarian dapat menimbulkan ketimpangan baru karena hak-hak komunal selalu dibenturkan dengan hak individual. Oleh karena itu, menurut hemat penulis, demokrasi deliberatif dapat menjadi jalan tengah untuk mempertemukan corak komunitarian

masyarakat Indonesia yang plural dengan sistem kenegaraan yang berdasarkan demokrasi liberal.

F. Demokrasi Deliberatif dan Problematikanya: Sebuah Refleksi

Dalam penelitian ini, pisau analisis yang digunakan meminjam dari pemikiran Habermas tentang proses deliberasi dalam demokrasi deliberatif, yang salah satunya bertumpu pada rasio komunikatif. Rasio komunikatif merupakan pengandaian-pengandaian berdasarkan pemikiran pascametafisis, antara lain pandangan yang tidak terkait dengan pandangan dunia religius. Menurut Habermas, pandangan-pandangan religius dan metafisis sebagai basis kehidupan bersama secara politis tidak bersikap netral karena adanya orientasi-orientasi yang saling bersaing satu dengan yang lain, misalnya teori hukum kodrat atau sejarah genealogi yang ditemukan dalam komunalisme di Banda Neira.

Bagi Habermas, pemikiran metafisis itu bukan pemikiran final, esensial, ataupun substansial, melainkan pemikiran yang tidak final, prosedural, dan intersubjektif yang bisa diuji melalui pengujian diskursif, yang berdasarkan kedaulatan rakyat sebagai prosedur, prioritas dari yang adil atas yang baik (Hardiman, 2009). Sejarah genealogi yang diusung komunitas di Banda Neira bersifat esensial sehingga bersaing dengan genealogi elite politik di tingkat kabupaten dan memunculkan politik kekerabatan pada kedua belah pihak yang kental. Desentralisasi di tingkat kabupaten tidak memungkinkan berkembangnya ruang publik yang merepresentasikan kedaulatan masyarakat *grass root* untuk memperdebatkan apa yang adil (kesejahteraan rakyat) atas apa yang baik (sistem kekerabatan). Oleh karena itu, kita tidak dapat menggunakan nilai-nilai komunitarian dengan semena-mena. Kita harus dapat mengangkat nilai-nilai tradisional tersebut menjadi sebuah nilai yang dapat diterima oleh semua (universal).

Situasi desentralisasi pada tingkat kabupaten yang tidak menghasilkan ruang publik yang rasional seperti dijelaskan sebelumnya adalah pengejawantahan sistem demokrasi liberal pada tingkat nasional.

Sistem demokrasi liberal mensyaratkan struktur pemerintahan yang sekuler dan berdasarkan warga negara yang hak-haknya bersifat individual. Konsekuensi dari sekulerisme dan individualisme adalah peminggiran nilai-nilai kelompok komunitarian di dalam ruang publik oleh kelompok sekuler. Prosedur demokrasi yang dijalankan secara formal dari pusat sampai ke daerah yang tecermin pada pemilu/pilkada pada praktiknya menekankan individualisme dan menempatkan kepentingan komunitarian masyarakat Banda Neira di luar dari proses demokrasi. Permasalahan utama yang ditemukan pada penelitian ini adalah tidak adanya ruang untuk menyuarakan kepentingan komunitarian masyarakat Banda Neira dalam sistem demokrasi prosedural yang ada saat ini. Untuk menyelesaikan persoalan ini, perlu diciptakan sistem demokrasi substansial yang dapat menjembatani komunalisme dengan individualisme dan sekularisme, yang sebagaimana diusulkan Habermas, pada prinsipnya terkait “rasio komunikatif” dalam demokrasi deliberatif (Ummah, 2016)². Rasio komunikatif di sini mengandaikan adanya suatu proses komunikasi antarpihak untuk menterjemahkan nilai-nilai yang dianggap final oleh kelompok komunitarian menjadi bahasa yang universal yang bisa diterima semua pihak. Menurut pandangan Kantian, kita bebas untuk mempertanyakan kembali setiap nilai yang kita pegang³.

² Mill (1991 [1861]) menyatakan bahwa, “Gagasan model demokrasi deliberatif khusus, di mana keputusan kolektif dicapai melalui penalaran dan diskusi publik antara warga negara yang setara, bukanlah hal baru. Seperti yang telah saya tunjukkan, sistem demokrasi adalah deliberatif ketika keputusan politik dicapai melalui proses penalaran publik dan diskusi, di mana setiap warga negara dapat dengan bebas berkontribusi, tetapi sama-sama bersedia untuk mendengarkan, dan merenungkan, pandangan yang berlawanan. Dengan demikian, keputusan yang dihasilkan dari proses semacam itu tidak hanya mencerminkan preferensi sebelumnya dan pendapat warga, tetapi juga pertimbangan-pertimbangan yang mereka buat setelah merefleksikan argumen yang dibuat di semua sisi” (Miller, 2000).

³ Namun, pemikiran Kantian ini juga perlu dipertanyakan kembali karena menurut Sandel pandangan ini tidak masuk akal, bahwa setiap orang tidak dapat lepas dari identitas dan kelompoknya. Kita tidak mungkin selalu bisa kritis dan independen di tengah fakta bahwa kita adalah anggota dalam sebuah kelompok (O’Flynn, 2006).

Sistem demokrasi substansial yang dapat dijabarkan dalam demokrasi deliberatif mewadahi semua suara dalam perdebatan yang rasional bukan dilandaskan sentimen sehingga suara kelompok marginal seperti masyarakat Banda Neira tetap terwadahi. Selanjutnya, konsepsi politik digarap sebagai pandangan yang “berdiri bebas” dan tidak bergantung pada pembedannya pada satu doktrin tertentu, tetapi menurut prinsip budaya politik dan institusi masyarakat demokratis yang berdasarkan pada kesetaraan, supremasi hukum, independensi peradilan, kebebasan individu, dan sebagainya. Begitu pula keadilan politik sebagai keadilan tidak didasarkan pada fakta empiris bahwa anggota masyarakat demokratis kebetulan berbagi seperangkat prinsip dan nilai, tetapi pada penjelasan normatif tentang bagaimana keputusan kolektif harus dibenarkan (Habermas, 1996)⁴. Tanpa memperhatikan prinsip-prinsip tersebut, masyarakat tidak dapat mencapai suatu integrasi hukum yang setara. Dengan demikian, pemilihan pemimpin pada tingkat kabupaten sebaiknya tidak menggunakan sistem pemilu (*voting*), tetapi sistem musyawarah antarkomunitas yang ada di dalam wilayah kabupaten tersebut. Model

⁴ Di dalam perdebatan masyarakat harus diatur sedemikian rupa agar tidak kembali terjebak pada perdebatan irasional. Dalam hal ini, penting untuk melihat pendapat Lijphart yang mengonseptualkan demokrasi deliberatif lebih pada pendekatan empiris, “Secara empiris demokrasi deliberatif dapat dijalankan pada masyarakat plural dengan empat faktor kunci. Pertama adalah koalisi besar, proposionalitas, veto bersama, dan otonomi segmental. Koalisi besar dapat diciptakan dengan adanya kemampuan para elite untuk saling membagi kekuasaan. Hal ini dapat berlangsung selama mereka mau dan mampu menciptakan pengaturan konsosiatif. Ide dasar dari konsep konsosiatif adalah memisahkan kelompok sejauh mungkin, dengan pembagian yang cukup di tingkat institusional pusat untuk menjaga negara tetap utuh. Kemudian seiring berjalannya waktu, ketika konflik sudah mereda dan para elite terbiasa berkerja sama satu dengan lainnya, baru dimungkinkan untuk memikirkan pengaturan sosial alternatif, bahkan mungkin memilih integrasi yang lebih besar (O’Flynn, 2006). Tawaran yang diajukan oleh Lijphart ini lebih mendekati gambaran situasi masyarakat kita, bahwa bukan saja pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, dalam artian pemerintahan pusat dan kabupaten, melainkan juga harus ada kesadaran elite politik dan pemerintahan untuk mau mendistribusikan kekuasaan mereka, termasuk dalam alokasi dana publik.

demokrasi ini menjadi penting untuk menjembatani pandangan liberalisme dan komunitarianisme, atau dengan kata lain dapat menjadi jawaban dari persoalan politik kekeluargaan yang terjadi di Banda Neira.

Referensi

- Anuraga, J. L. Y. (2021). Jalur rempah Banda antara perdagangan, penaklukan dan percampuran: Dinamika masyarakat Banda Neira dilihat dari sosio-historis ekonomi rempah. *Jurnal Masyarakat dan Budaya*, 23(3), 303–319. <https://doi.org/10.14203/jmb.v23i3.1483>
- BPS. (2022). *Statistik Indonesia 2022*.
- BPS Kabupaten Maluku Tengah. (2017). *Kabupaten Maluku Tengah dalam angka 2017*.
- BPS Provinsi Maluku. (2021). *Indeks demokrasi Indonesia Provinsi Maluku 2020*.
- Bubandt, N. (2004). Menuju sebuah politik tradisi yang baru? *Antropologi Indonesia*, 25(3), 16–19.
- Bupati-DPRD Malteng tak beritikad baik mekarkan Banda Besar menjadi kecamatan. (2021, 16 November). *BeritaBeta.com*. <https://beritabeta.com/bupati-dprd-malteng-tak-beritikad-baik-mekarkan-banda-besar-menjadi-kecamatan/all>
- Firman, T. (2009). Decentralization reform and local-government proliferation in Indonesia: Towards a fragmentation of regional development. *Review of Urban and Regional Development Studies*, 21(2–3), 143–157. <https://doi.org/10.1111/j.1467-940X.2010.00165.x>
- Frost, N. (2014). Adat di Maluku: Nilai baru atau eksklusivisme lama? *Antropologi Indonesia*, 0(74), 1–11. <https://doi.org/10.7454/ai.v0i74.3506>
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy* (W. Rehg, trans.). Polity Press.
- Hardiman, F. B. (2009). *Demokrasi deliberatif: Menimbang 'negara hukum' dan 'ruang publik' dalam teori diskursus Jürgen Habermas*. Penerbit Kanisius.
- Jati, W. R. (2016). Inkonsistensi paradigma otonomi daerah di Indonesia: Dilema sentralisasi atau desentralisasi. *Jurnal Konstitusi*, 9(4), 743. <https://doi.org/10.31078/jk947>

- Kanwil Kemenag Maluku. (2019). Pemeluk agama: Presentase pemeluk agama menurut kabupaten/kota di Provinsi Maluku (2019). Diakses pada 8 April, 2023, dari <https://maluku.kemenag.go.id/halaman/pemeluk-agama>
- Lamere, Z., Tatum, J., & Kapantow, G. G. H. (2016). Kesenjangan pertumbuhan ekonomi di Provinsi Maluku. *Agri-sosioekonomi*, 12(1A), 121–132. <https://doi.org/10.35791/agrsosek.12.1A.2016.11708>
- Lawalata, M. (2019). Analisis saluran pemasaran pala Banda (*Myristica fragrans* Houtt) di Kecamatan Banda Neira, Kabupaten Maluku Tengah. *Agric*, 31(1), 1–14.
- Mill, J. S. (1991 [1861]). Considerations on representative government. Dalam J. Gray (Ed.), *John Stuart Mill: On liberty and other essays* (203–467). Oxford University Press.
- Miller, D. (2000). Is deliberative democracy unfair to disadvantaged groups? Dalam D. Miller, *Citizenship and national identity*. Polity Press, 142–60.
- O'Flynn, I. (2006). *Deliberative democracy and divided societies*. Edinburgh University Press.
- Patarai, M. I. (2015). Desentralisasi pemerintahan dalam perspektif pembangunan politik di Indonesia. *De La Macca*, 224.
- Ririmasse, M. N. R. (2008). Manajemen sumber daya budaya sebagai dasar pengembangan pariwisata di Maluku. *Kapata Arkeologi, Edisi Khusus*, 84–98.
- Smoke, P. (2001). *Fiscal decentralization in developing countries: A review of current concepts and practice* (Democracy, Governance and Human Rights Paper No. 2). United Nations Research Institute for Social Development.
- Ummah, S. C. (2016). Dialektika agama dan negara dalam karya Jurgen Habermas. *Humanika*, 16(1), 79–92. <https://doi.org/10.21831/hum.v16i1.12140>
- Villiers, J. (1981). Trade and society in the Banda Islands in the sixteenth century. *Modern Asian Studies*, 15(4), 723–750. <http://www.jstor.org/stable/312170>
- Winn, P. (2002). Everyone searches, everyone finds: Moral discourse and resource use in an Indonesian Muslim community. *Oceania*, 72(4), 275–292. <https://doi.org/10.1002/j.1834-4461.2002.tb02796.x>
- Van Klinken. G. (2010). Kembalinya para sultan: Pentas gerakan komunitarian dalam politik Indonesia. Dalam J. S. Davidson, D. Henley, & S. Moniaga, *Adat dalam politik Indonesia* (165–187). Yayasan Pustaka Obor Indonesia.