

KESETARAAN WARGANEGERA DAN GEJALA PUTERA DAERAH DI INDONESIA

Burhan Djabir Magenda
Jurusan Ilmu Politik FISIP UI Jakarta

I. PENDEKATAN TEORITIS DAN KOMPARATIF

Dalam tulisannya tentang kesetaraan warganegara, Reinhard Bendix tidak hanya menjelaskan tentang perluasan kewarganegaraan dari kelas menengah dan kelas atas ke kelas bawah, tapi juga menekankan tentang pentingnya “kesetaraan hukum” (*equality before the law*) serta tidak adanya diskriminasi antar warganegara. Ini berarti bahwa ada persamaan antara semua warganegara tanpa melihat asal usul kelas maupun etniknya. Bendix dalam hal ini berbicara tentang awal demokrasi di Eropa Barat dan Amerika, yang tentu berbeda dengan negara-negara sedang berkembang. Mengenai hal ini, sudah sejak 1930-an, JS Furnivall mengemukakan tentang “*plural society*” (masyarakat majemuk) yang hidup bersama tapi tidak membaaur.

Masalah konflik etnis sudah sejak lama pula menjadi perhatian para antropolog dan ilmuwan politik sosial pada umumnya, yang tidak selamanya mencerminkan kesetaraan, misalnya dalam hubungan antara etnik mayoritas dengan minoritas disuatu daerah ataupun hubungan antar etnik pada umumnya. Geertz misalnya berbicara tentang “the integrative revolution” di negara sedang berkembang umumnya dan tentang “the politics of meaning” di Indonesia, sedang Mc Garry dan O’Leary mengemukakan tentang adanya

beberapa metode dalam mengatur konflik etnis seperti “*hegemonic control*” ; kantonisasi ataupun “*power sharing*” yang oleh Lijphart sering disebut “*consociationalism democracy*”

Dalam kerangka hubungan etnis inilah juga kita melihat adanya perbedaan antara “penduduk asli” dengan “pendatang” disuatu daerah yang kemudian dikembangkan sebagai konsep “putra daerah”. Konsep “putra daerah” ini bisa dilihat secara sempit yakni yang berhubungan darah atau biologis dengan suatu daerah dan etnik maupun konsep sosiologis yang lebih luas (putra daerah plus) misalnya yang mengetahui bahasa dan adat istiadat disuatu daerah; yang sudah lama tinggal dan sosialisasi disuatu daerah (“Wis Jawa” dimasyarakat Jawa ataupun “urang awak” di Minangkabau dan “wong kito” di Palembang).

Konsep “putra daerah” ini kemudian banyak dipakai dalam meng “*contain*” kaum pendatang untuk berbagai jenis pekerjaan dan tempat tinggal. Dikenal dalam bentuk “ghetto” dan kantonisasi ala Swiss. Salah satu cara pemecahan yang efektif adalah melalui proses asimilasi, baik tempat tinggal maupun budaya seperti memudarnya”kampung-kampung etnik di Jakarta. Tetapi dari segi pekerjaan, masih banyak kantong-kantong dari “ethnic jobs” dan makin menguatnya gejala “putra daerah” dalam jabatan birokrasi politik seperti Gubernur, Bupati dan Dinas-Dinas (gejala lokalisasi ditengah-tengah dunia yang mengalami globalisasi. Disatu pihak kita menyaksikan orang-orang seperti Carlos Menem di Argentina; Albert Fujimori di Peru dan Gry Locke (keturunan Tionghoa yang menjadi Gubernur negara bagian Washington di Amerika Serikat). Dilain pihak, kita menyaksikan konflik

etnik dibekas Yugoslavia; pengusiran transmigran dari Aceh; penculikan dan pembunuhan pendatang di Irian Jaya; dan konflik "penduduk asli" dengan "pendatang Madura" di Kalimantan barat dan Tengah. Dalam hubungan inilah dapat dilihat bahwa gejala putra daerah dalam birokrasi seiring dengan otonomi daerah di Indonesia sejak 1999 tidaklah sesuai dengan uaha menciptakan yang *impersonal* dan profesional seperti dikemukakan Max Weber.

II. DINAMIKA MASALAH PUTRA DAERAH DI INDONESIA

Pada masa kolonial, konsep putra daerah dalam birokrasi belumlah begitu menonjol, baik di daerah "direct rule" maupun "indirect rule". Di wilayah "direct rule" jabatan Bupati seperti di Jawa diambil dari keturunan sedang jabatan teknis profesional oleh "pegawai pusat" (BB-Binnenlands Bestuur). Yang juga terjadi adalah program kolonisasi, yang kemudian lebih dikenal sebagai transmigrasi seperti di Lampung dan Sumatera Timur.

Selain itu mudah lebih dulu dikenal migrasi swakarsa seperti kebiasaan merantau dari orang-orang Minang keseluruh Nusantara; Orang-orang Batak ke Sumatera Timur; orang Bugis Makassar ke Malaysia dan Indonesia bagian Timur; orang Banjar ke Kaltim dan Kalteng; orang Bali ke Lombok dan orang Bima ke NTT. Migrasi swakarsa ini umumnya meliputi pekerjaan-pekerjaan non birokratik (terutama sebagai pedagang). Walaupun banyak juga yang kemudian terlibat dalam politik lokal.

Di wilayah "Indirect rule" yang umumnya dikuasai Sultan dan Zelfbestuur, maka jabatan politik dibatasi untuk putra daerah sedang jabatan

teknis profesional umumnya pendatang, terutama karena masih kurangnya pendidikan adalah dari Jawa; Sunda; Minang; Mandailing; Minahasa; Ambon dan Rote-sawu. Program transmigrasi juga berjalan di Sumatera Timur dengan persetujuan Sultan Melayu sedang di Lampung dengan persetujuan kepala adat. Dengan demikian tidak terjadi konflik antara penduduk asli dengan pendatang mengenai status tanah adat misalnya yang banyak terjadi pada masa setelah kemerdekaan. Di Sumatera Timur, banyak pendatang hidup berdampingan dalam kota multietnik seperti Medan dan Pematangsiantar sedang di Lampung lebih bersifat kantonisasi.

Pada masa kemerdekaan, konsep putra daerah bahkan kurang populer karena beberapa hal. Pertama, menguatnya semangat nasionalisme dimasa kolonial dengan pergerakan dan organisasi yang bersifat "*cross ethnic*". Tokoh-tokoh pergerakan dan organisasi bersifat multietnik seperti Hamka yang menjadi konsul Muhammadiyah di Makassar; Adinegoro sebagai wartawan di Medan; Iwa kusumantri tokoh pergerakan di Medan dan Sunaryo di Makassar. Demikian juga pada masa revolusi, soal putra daerah tidak dimasalahkan seperti AH. Nasution yang bergerilya di Jabar dan Jateng; pemerintahan darurat RI dibawah Syaruddin Prawiranegara di Sumatera Barat; Simbolon yang bergerilya di Sumsel. Tokoh-tokoh KNI di Kalimantan misalnya banyak dari Jawa seperti Dr. Suwondo di Kaltim, bahkan dinegara federal Presiden dan PM Negara Indonesia Timur tidak ada yang dari etnik Bugis (Najamuddin Daeng Malewa dari Button Makassar; AA Gde Agung dari Bali; Putuhena dari Ambon; Warouw dari Minahasa; Presiden Sukawati

dari Bali dan Ketua Parlemen Sultan Kaharuddin dari Sumbawa); sedang di Sumatera Timur, peranan Dr. Amir dari Minang cukup menentukan.

Dijaman demokrasi Parlemerter (1950-1959), mulailah timbul masalah putra daerah dalam pimpinan politik di daerah. Di beberapa daerah peranan partai dan adanya konflik lokal antar etnik dalam perebutan jabatan serta mulai dikembangkannya profesionalisme menyebabkan pejabat bukan putra daerah masih diterima. Misalnya Ruslan Muljoharjo dari Jawa diterima sebagai Gubernur Sumatera Tengah karena peranan tokoh Muhammad Natsir dari Masyumi sedang Gubernur Sarimin di Nusa Tenggara dan Sutan Djohansyah di Maluku diterima sebagai *penengah* di kalangan etnik lokal yang konflik. Di beberapa daerah, terjadi aksi protes terhadap Gubernur bukan putra daerah seperti dialami oleh Dr. Murdjani di Kalimantan dan Sudiro di Sulawesi. Ini disebabkan karena adanya putra daerah yang dicalonkan yakni Ir. Pangeran Mohd. Nur di Kalimantan dan Lanto Daeng Pasewang di Sulawesi. Dijaman demokrasi terpimpin, rata-rata Gubernur dan Bupati adalah putra daerah yang merupakan kebijaksanaan dari Presiden Soekarno. Hanya dibeberapa daerah yang konflik lokalnya kuat, maka bukan putra daerah diangkat sebagai penengah seperti Ruslan Tjakraningrat di NTB dan Anwar gelar Sutan Baso Nan Kuning di Sulteng. Di beberapa daerah yang majemuk, jabatan Gubernur dari salah satu etnik ini kemudian menimbulkan trauma dan kecemburuan dari etnik lainnya seperti Ulung Sitepu di Sumut dan Oevang Oeray di Kalbar. Hal serupa kemudian terjadi juga di Kalteng sehingga soal etnik dan agama menjadi tumpang tindih (etnik

Banjar-Melayu yang Islam dengan Dayak yang Kristen sehingga kemudian dicari calon penengah yang lain yang bukan putra daerah).

Pada masa demokrasi terpimpin, keresahan etnik telah dicegah dengan membentuk kabupaten dan propinsi baru yang berbasis etnik seperti Aceh Tengah untuk orang gayo; propinsi Riau dan Jambi untuk Melayu; propinsi Bali untuk orang Bali dan kabupaten Tanah Toraja untuk orang Toraja. Konflik etnik karena program transmigrasi juga tidak terjadi karena program transmigrasi berjalan lambat dan lebih banyak bersifat swakarsa. Demikian pula belum ada pembangunan ekonomi terencana yang terlaksana sehingga tidak menimbulkan keresahan penduduk lokal.

Pada masa Orde Baru (1966-1998) dimulai pembangunan yang terpusat sehingga Pemerintah Pusat memerlukan “orang Pusat” untuk Gubernur baik putra daerah ataupun bukan. Proses pembangunan ekonomi ini misalnya melalui eksploitasi pertambangan dan kehutanan yang kemudian menimbulkan kecemburuan penduduk lokal. Demikian pula terjadi transmigrasi disponsori Pemerintah yang luas, yang menimbulkan masalah dengan penduduk lokal karena hak adat dan ulayat kurang diperhatikan seperti jaman kolonial. Proyek-proyek ini mendapat bantuan luar negeri karena sedang populernya resettlement dinegara berkembang.

Ciri lainnya adalah banyaknya karyawan ABRI yang ditempatkan sebagai Gubernur dan Bupati antara lain untuk kepentingan keamanan (misalnya daerah rawan dan perbatasan haruslah dari ABRI sedang kriteria “rawan” ditentukan oleh Kodam). Ini kemudian menimbulkan “corporate interest” di beberapa daerah.

Karena meningkatnya mobilitas geografis dan migrasi domestik, maka konflik etnik memperebutkan sumberdaya ekonomi meningkat pula. Demikian pula, karena Orde Baru lebih merupakan “negara birokratik”, maka puncak dari konflik ini adalah dalam merebut jabatan Gubernur dan Bupati (jabatan ABRI lebih profesional dan tidak melihat sumber etnik). Jabatan Bupati dan Gubernur cukup menentukan karena mengkoordinir proyek Pusat dan menentukan Kakanwil dan Kakandep. Dibeberapa daerah terjadi marginalisasi putra daerah yang menimbulkan kecemburuan yang luas, misalnya dikalangan orang dayak di Kalimantan; suku-suku di Irian jaya dan beberapa daerah lainnya.

Kecenderungan sentralisasi dari UU Nomor 5/1974 dan belum ada UU Perimbangan Keuangan Pusat Daerah menimbulkan beberapa pemberontakan seperti GAM di Aceh; OPM di Irija dan ide Riau Merdeka pada masa Reformasi. Pada masa Reformasi, UU Nomor 22 dan 25 tahun 1999 memberikan kekuasaan kepada DPRD untuk memilih dan mengangkat Gubernur sehingga melahirkan “putra daerah syndrome”, misalnya di Riau dan NTB. Demikian pula terbentuk propinsi-propinsi dan kabupaten baru yang selama Orde Baru kurang tertampung seperti Banten, Bangka Belitung, Maluku Utara dan Gorontalo. Konflik etnik pulalah yang melahirkan tuntutan propinsi lainnya seperti Flores; Sulawesi Barat dan Riau Kepulauan.

Sistim Pemilu 1999 bersifat setengah distrik membawa banyak putra daerah di DPRD propinsi dan kabupaten. Pada gilirannya, DPRD ini menghasilkan Peraturan daerah (Perda) yang bersifat “putra daerah syndrom”

tadi. Misalnya Perda tentang sumbangan dari investor yang berusaha didaerahnya; Perda tentang pembatasan pendatang (di Batam dan Klungkung), serta Perda yang melarang transmigrasi untuk sementara (Irian Jaya). Di beberapa daerah yang konflik etniknya kuat seperti Kalbar dan Kalteng, dicarikan formula pemecahan misalnya Kalteng (Gubernur dari Melayu-Banjar sedang Wagub dari Dayak). Hal serupa terjadi di NTB dan NTT serta Sulut.

III. PEMBANGUNAN EKONOMI DAN PUTRA DAERAH

Dalam sejarah peradaban dan pembangunan suatu wilayah atau negara, banyak kelompok dan etnik pendatang yang menjadi motor pembangunan seperti Pujakesuma di Sumatera Timur dan Lampung; orang Minang di Riau; orang Turki di Jerman Barat; orang Hispanik dan Tionghoa di Kalifornia; orang Tionghoa perantauan di Asia Tenggara; orang Jepang di Brazil dan Taiwan; orang Ibo di Negeria Utara dan banyak lagi contoh lainnya. Pendatang-pendatang ini menjalani berbagai jenis pekerjaan dari “blue collars” sampai “white collars”.

Potensi konflik etnik kemudian menjdai riil karena perebutan sumberdaya politik dan ekonomi serta kurangnya asimilasi seperti kerusuhan di Irja terhadap suku Bugis; kerusuhan antar pendatang (Minang; Flores dan Batak di Batam); anti Madura di Kalbar dan Kalteng serta anti Asia di Los Angeles 1991 maupun anti Hausa di Lagos, Negeria. Banyak perusahaan besar disektor kehutanan dan pertambangan juga kurang merekrut tenaga lokal sehingga timbul kecemburuan misalnya LNG dan Exxon di Aceh; HPH

di Kalimantan dan protes terhadap perusahaan-perusahaan pertambangan. Bahkan di Bekasi sekarang muncul reaksi terhadap “industrial estate” yang kurang mempekerjakan orang lokal.

Untuk mengatasi kecemburuan putra daerah akibat pembangunan ekonomi ini beberapa kebijakan dapat dilakukan. Pertama, merekrut tenaga-tenaga lokal untuk jabatan staff dan manajer, bukan untuk “blue collars” saja. PT. Freeport sudah mulai melakukannya di Irja (tokoh adat Tom Beanal jadi komisaris) sedang PT. Newmont Nusatenggara hampir 50% tenaga kerjanya dari tenaga lokal. Kedua, sumbangan untuk kabupaten dan propinsi seperti perusahaan tambang dan HPH sehingga tidak diambil Pemerintah Pusat saja. Ketiga, pemanfaatan sumber daya dan tenaga lokal untuk suplair dan sub-kontrak. Keempat, penyertaan Pemda sebagai pemegang saham seperti Semen Padang; semen Tonasa; Caltex dan LNG Aceh.

Untuk transmigrasi Pemerintah, sebaiknya selektif saja dan memenuhi ketentuan adat seperti jaman kolonial. Transmigrasi lokal dan umum lebih baik fifty fifty sehingga tidak menimbulkan kecemburuan penduduk lokal yang mengakibatkan pengusiran terhadap transmigrasi seperti di Aceh dan Irja. Kebijakan, penghentian sementara transmigrasi pemerintah cukup bijaksana dan biarlah didorong pembangunan ekonomi agar berkembang transmigrasi swakarsa seperti dilakukan orang-orang Minang; Bugis Makassar dan orang Jawa Lampung.

IV. ASPEK PUTRA DAERAH DALAM OTONOMI DAERAH

Dengan otonomi daerah sejak 1998 dan terutama sejak Januari 2001 maka terjadi “putra daerah syndrome”. Banyak kepala dinas diangkat secara subyektif dari putra daerah walaupun belum memenuhi syarat profesionalisme (pendidikan dan pengalaman), sehingga mendekati birokrasi patrimonial yang dikemukakan Weber. Untuk itu, pertimbangan kemampuan teknis profesional perlu dipertimbangkan walaupun pertimbangan putra daerah juga perlu.

Demikian pula, Perda yang bertentangan dengan prinsip negara kesatuan dan kesetaraan warga perlu dihapus dalam era globalisasi ini (Jerman dan Australia meningkatkan kuotanya untuk migran asing).