



INDONESIA 2010

INDONESIA 2010

THE  **INDONESIAN INSTITUTE**
CENTER FOR PUBLIC POLICY RESEARCH

The Indonesian Institute, *Center for Public Policy Research*, didirikan pada Oktober 2004 di Jakarta oleh sekelompok aktivis dan intelektual muda yang dinamis. The Indonesian Institute adalah sebuah lembaga independen, non partisan dan nirlaba, didanai utamanya dari dana hibah dan sumbangan-sumbangan dari yayasan, perusahaan dan perorangan. The Indonesian Institute bergerak di bidang penelitian kebijakan publik yang berkomitmen untuk perbaikan kualitas dari pembuatan dan hasil-hasil kebijakan publik dalam situasi demokrasi baru Indonesia.

INDONESIA 2010

@2011, The Indonesian Institute

TIM PENULIS
Peneliti The Indonesian Institute

Aly Yusuf
Antonius Wiwan Koban
Benni Inayatullah
Endang Srihadi
Hanta Yuda AR

Supervisi:
Anies Baswedan, *Direktur Eksekutif & Riset*
Adinda Tenriangke Muchtar, *Direktur Program*

x, 102 halaman
21 x 30 (cm)

Diterbitkan oleh:
The Indonesian Institute
Jl. KH. Wahid Hasyim No. 194
Jakarta Pusat 10250 Indonesia
Telepon : (021) 390 5558
Faksimili : (021) 3190 7814
Website : www.theindonesianinstitute.com
e-mail : contact@theindonesianinstitute.com

ISBN : 978-979-17798-3-8

Design & Layout:
harhar muharam, [benang komunikasi](http://benang.komunikasi.com)
benang_komunikasi@yahoo.com T. 021-533-2681 F. 021-549-1400

Dicetak Oleh: Gloria Printing, Jakarta

Cover : (1) Rumah Kediaman Bung Karno pada Waktu Pengasingan di Bengkulu Tahun 1938-1942, Dok. Endang Srihadi
(2) Tugu Kuda Simpang Lima Bengkulu Dok. Antonius Wiwan Koban (3) Bunga *Rafflesia arnoldii*.

Kata Pengantar

Tahun 2010 adalah akhir dari dasawarsa pertama di abad ke-21. Bagi setiap negara, abad ke-21 menjadi batu loncatan penting ke depan. Bagi Indonesia, bangsa ini mengalami berbagai rangkaian peristiwa penting. Di bidang hukum dan politik, energi masyarakat banyak tersita untuk membahas kasus Bank Century. Kasus ini telah memaksa elit politik bermain strategi untuk memperkuat *bargaining position*.

Kasus Bank Century merupakan kelanjutan dari tahun 2009, yang diawali dengan kasus penegakan hukum dan pemberantasan korupsi yang terjadi ketegangan antara Kepolisian RI dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sehingga kasusnya dijuluki “Cicak dan Buaya”. Beberapa aktor muncul dan menghilang, seperti Susno Duaji (Mantan Kabareskrim Mabes Kepolisian RI), Sri Mulyani Indrawati (mantan Menteri Keuangan yang kini bekerja di Bank Dunia). Sementara Gayus Tambunan, mantan pegawai Direktorat Jendral Pajak, Kementerian Keuangan, marak diberitakan di media massa terkait skandal penggelapan pajak yang menghebohkan.

Di tahun 2010 Indonesia juga mengalami rangkaian musibah bencana. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mencatat terjadi 644 bencana alam, dengan korban jiwa 1.711 meninggal dunia, 1.398.923 korban luka berat dan hilang. Dari 644 kejadian bencana, 517 atau 81,5 persen adalah bencana hidrometeorologi, 13 kali gempa bumi, satu kali tsunami, dan 3 kali gunung meletus. Bencana besar tahun 2010 antara lain adalah tanah longsor Ciwidey di Jawa Barat, banjir bandang Wasior di Papua; gempa-tsunami Mentawai di Sumatera Barat dan letusan Gunung Merapi yang melanda Yogyakarta dan Jawa Tengah.

Konflik antar umat beragama juga masih terjadi di Indonesia. Agama yang mestinya memberikan kedamaian, dalam kenyataan tidaklah semudah seperti dibayangkan. Kebebasan dan toleransi beragama, berkeyakinan, dan beribadah masih menjadi mimpi yang belum terwujud di negeri ini.

Terakhir di penghujung tahun 2010, kita menyaksikan *euforia* masyarakat terhadap Tim Nasional (Timnas) Sepak Bola. Lagu “Garuda di Dadaku” menjadi lagu favorit semasa Piala AFF (*Asean Football Federation*) 2010, tak hanya di kalangan penggemar sepak bola namun meliputi berbagai lapisan masyarakat. Baik di perkotaan hingga pedesaan, masyarakat menunjukkan semangat dan kebanggaan nasionalisme sebagai bangsa Indonesia terbawa dengan peningkatan prestasi yang dicapai oleh Timnas Sepak Bola, walau hanya menjadi Juara II.

Indonesia 2010 merupakan laporan tahunan ***The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research*** mengenai situasi ekonomi, sosial, dan politik Indonesia yang diterbitkan berkala setiap awal tahunnya. Pada terbitan awal tahun 2011 ini yang memuat laporan dan analisis situasi politik dan sosial Indonesia tahun 2010, Anda dapat menemukan lima tulisan yang berisikan topik-topik yang signifikan dicatat dalam dinamika bangsa Indonesia di tahun 2010. Secara umum, seluruh tulisan menggambarkan situasi, evaluasi, dan rekomendasi kebijakan. Tidak lupa, tulisan-tulisan ini juga memberikan prediksi untuk tahun 2011.

Untuk bidang politik, ***Indonesia 2010*** memberikan laporan tentang kondisi politik nasional selama tahun 2010. Situasi politik tahun 2010 memang menarik jika dicermati, terutama jika melihat sistem pemerintahan presidensial dan koalisi dan realita yang terjadi. Untuk bidang otonomi daerah, kami memberikan laporan khusus tentang daerah Aceh dan Papua. Kedua wilayah tersebut memang mendapatkan otonomi khusus dari pemerintah pusat.

Untuk bidang hubungan internasional, kami menyajikan tulisan tentang hubungan Indonesia dan Malaysia. Sebagai negara tetangga, ternyata hubungan dua saudara tidak selalu harmonis, namun terkadang terdapat silang selisih dan sengketa yang mengganggu hubungan kedua negara. Terakhir, kami memberikan laporan khusus tentang kehidupan beragama di Indonesia.

Mengapa kami memilih topik-topik tersebut? Pemilihan topik-topik itu karena tingkat kepentingan isu-isu yang dibahas. Topik-topik tersebut menjadi rangkaian peristiwa menarik yang terjadi selama tahun 2010. Singkatnya, rangkaian peristiwa tersebut telah menarik perhatian masyarakat. Untuk itu, para pengambil kebijakan dapat menggunakan topik-topik tersebut sebagai catatan penting untuk tahun 2011.

Semoga ***Indonesia 2010*** dapat digunakan dengan maksimal oleh berbagai pihak, yaitu pengambil kebijakan, *private sector*, media massa, lembaga strategis, akademisi, mahasiswa, dan lainnya.

Anies Baswedan

Direktur Eksekutif & Riset

The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Daftar Tabel dan Grafik	vi
Bagian Satu	
Kepresidenan Yudhoyono, Sekretariat Gabungan Koalisi, dan Pemerintah Tersandera Oleh: Hanta Yuda AR	1
Bagian Dua	
Penyesuaian Otonomi Khusus untuk Aceh dan Papua Oleh: Aly Yusuf	19
Bagian Tiga	
Mengurai Akar Konflik Indonesia-Malaysia Oleh: Benni Inayatullah	38
Bagian Empat	
Problem Penanganan Bencana Alam Oleh: Endang Srihadi	52
Bagian Lima	
Peran Negara dalam Toleransi Beragama Oleh: Antonius Wiwan Koban	70
Profil Institusi The Indonesian Institute	95

Daftar Tabel dan Grafik

Tabel 1.1	Pilihan Koalisi Pemerintahan Yudhoyono-Boediono	10
Tabel 1.2	Alternatif Reformulasi Koalisi Pemerintahan Yudhoyono-Boediono	11
Tabel 1.3	Instrumen Menuju Presidensialisme Efektif	18
Tabel 2.1	Peraturan-peraturan otonomi khusus Aceh dan Papua	21
Tabel 2.2	Jumlah Dana Otonomi Khusus Provinsi NAD dan Provinsi Papua 2007 - 2011	30
Tabel 2.3	Perbandingan Jumlah Penduduk Miskin dan Alokasi Dana Otsus di Papua Tahun 2007 - 2010	34
Tabel 2.4	Perbandingan Jumlah Penduduk Miskin dan Alokasi Dana Otsus di Aceh Tahun 2007 - 2010	34
Tabel 2.5	Perbandingan Aktifitas Kemasyarakatan di Aceh dan Papua dalam Pelaksanaan Otonomi Khusus	35
Tabel 3. 1	Kronologi konfrontasi Indonesia-Malaysia (1961-1965)	39
Tabel 3.2	Langkah-langkah strategis peningkatan kerja sama Indonesia-Malaysia (2009)	42
Tabel 3.3	Budaya Indonesia yang pernah di-klaim oleh Malaysia	46

Daftar Tabel dan Grafik

Tabel 4.1	Sejumlah kejadian bencana alam selama tahun 2010	54
Tabel 4.2	Fakta dan data seputar bencana di Wasior, Mentawai dan Merapi	56
Tabel 5.1	Beberapa kasus intoleransi terhadap rumah ibadah gereja di tahun 2010	73
Tabel 5.2	Beberapa kasus kekerasan yang dialami jemaah Ahmadiyah di tahun 2010	77
Tabel 5.3	Beberapa kasus kekerasan terhadap praktek komunitas dan simbol keagamaan	81
Tabel 5.4	Agama yang diakui negara dan jumlah pemeluknya (1990-2010) ..	82
Tabel 5.5	Peraturan Perundangan Berpotensi Membatasi Kebebasan Beragama	86
Grafik 5.1	Sikap penerimaan terhadap rumah ibadah lain di dekat tempat tinggal di Jabotabek (dalam persentase)	76

INDONESIA

2010

Bagian Satu
**KEPRESIDENAN YUDHOYONO,
SEKRETARIAT GABUNGAN KOALISI,
DAN PEMERINTAH TERSANDERA**

— Hanta Yuda AR —

Babak baru hubungan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dengan partai-partai mitra koalisi di tahun 2011 telah dimulai. Polanya masih sama dengan babak-babak sebelumnya, yaitu pola hubungan politik transaksional antara Yudhoyono dan partai-partai koalisi semakin menegas. Faktanya cukup terang, sepanjang tahun 2010, perpolitikan Indonesia disuguhi dengan drama politik angket Century dan politik saling sandera antarpantai dalam koalisi.

Tarik ulur sikap partai-partai mitra koalisi – terutama Golkar – dalam kasus angket Bank Century, dilanjutkan dengan pergantian Menteri Keuangan Sri Mulyani, serta pembentukan Sekretariat Gabungan (Setgab) Koalisi dengan Ketua Umum Partai Golkar Aburizal Bakrie ditunjuk sebagai ketua hariannya, menjadi potret cukup gamblang tentang tawar-menawar dan barter politik di dalam koalisi transaksional.

Di akhir tahun 2010, kita kembali disuguhi adegan drama politik kasus mafia pajak Gayus yang kerap dihubungkan dengan perusahaan Group Bakrie milik Aburizal Bakrie yang juga Ketua Umum Partai Golkar. Proses hukum bercampur dengan aroma politik, itulah salah satu dampak dari pola hubungan transaksional di dalam koalisi yang terjadi sepanjang tahun 2010.

Hubungan Yudhoyono dengan mitra koalisi sepanjang tahun 2010 ini merupakan lanjutan dari babak-babak sebelumnya. Yudhoyono masih mengandalkan politik pencitraan berbasis retorika verbal dalam

membangun “legitimasi vertikal” dari rakyat, dan mengedepankan kompromi politik berbasis politik transaksional dan barter politik untuk memperkuat basis “legitimasi horizontal” dari parlemen dan partai-partai. Kedua model legitimasi inilah yang menjadi fondasi utama pengaman (politik sekuritas) kekuasaan kepresidenan Yudhoyono.

Dinamika politik Indonesia sepanjang tahun 2010 didominasi dengan issue-isue pasang-surut hubungan Presiden Yudhoyono dengan partai-partai mitra koalisi dan hubungan antar partai mitra koalisi. Issue-isue seputar angket Century dan keretakan koalisi, problematik pembentukan sekretariat gabungan (setgab) koalisi, issue *reshuffle* kabinet dan perombakan koalisi, dan kasus-kasus hukum yang menyandera partai-partai, serta kinerja pemerintah yang tersandera.

Angket Century dan Keretakan Koalisi

Pada masa-masa awal Pemerintahan Yudhoyono-Boediono di awal tahun 2010, perpolitikan Indonesia diramaikan dengan isu angket Century. Kesimpulan akhir dari hasil temuan Pansus Angket Century DPR menjadi titik awal keretakan partai-partai salam koalisi pemerintahan. Dari Sembilan fraksi di DPR saat itu, tujuh fraksi – Golkar, PDIP, PKS, PAN, PPP, Gerindra, dan Hanura – dengan gradasi bahasa berbeda menyimpulkan adanya unsur penyimpangan dan pelanggaran aturan dalam proses kebijakan pengucuran dana talangan (*bailout*) terhadap Bank Century. Praktis hanya Partai Demokrat dan PKB yang berada di posisi “pembela” pemerintah dan menyimpulkan bahwa kebijakan *bailout* kepada Bank Century sudah sesuai prosedur dan tidak ada unsur pelanggaran.

Pada voting pengambilan keputusan akhir dalam Rapat Paripurna DPR, Golkar, PKS, dan PPP akhirnya benar-benar berseberangan dengan pemerintah. Padahal partai-partai ini telah menandatangani kontrak koalisi dan mendapatkan jatah posisi menteri di kabinet. Ketiga partai itu berdiri di dua kaki, berkoalisi dengan pemerintahan, sekaligus menjalankan peran oposisi di DPR. Fenomena ini juga tidak jarang dijumpai pada masa lima tahun Pemerintahan Yudhoyono-Kalla. Koalisi yang terbangun tidak pernah solid, selalu mengalami keretakan kendatipun secara kuantitas persentase koalisi partai-partai pendukung pemerintahan besar, bahkan kebesaran.

Posisi diametral yang diambil kelompok oposisi yang *notabene* berada di luar pemerintahan, seperti PDIP, Gerindra dan Hanura, merupakan fenomena normal dalam logika koalisi pemerintahan. Karena partai oposisi hampir pasti selalu berada pada posisi berseberangan dengan pihak pemerintah. Selain itu, fungsi esensial dari kelompok oposisi memang melakukan kontrol kritis terhadap jalannya pemerintahan. Namun,

fenomena politik abnormal dalam logika koalisi pemerintahan adalah jika posisi partai-partai mitra koalisi justru berseberangan dengan pemerintah.

Hal ini menunjukkan bahwa partai-partai mitra koalisi pemerintah berdiri di dua kaki, berkoalisi dengan pemerintahan dengan kompensasi jatah jabatan menteri, pada saat yang sama juga menjalankan peran oposisi di DPR. Fenomena seperti ini juga kerap dijumpai selama lima tahun masa Pemerintahan Yudhoyono-Kalla. Fenomena “politik dua kaki” partai-partai mitra koalisi seperti inilah menghiasi dinamika politik Indonesia sepanjang tahun 2010.

Penyebab Keretakan Koalisi

Paling tidak ada empat faktor yang menjadi sumber keretakan koalisi dalam konteks kasus Century. Pertama, akibat kerentanan kombinasi antara sistem pemerintahan presidensial dengan sistem multipartai. Berdasarkan kajian di beberapa negara, sistem pemerintahan presidensial memang terbukti tidak kompatibel dengan sistem multipartai, karena dalam sistem multipartai yang terfragmentasi akan sulit melahirkan satu partai mayoritas yang cukup kuat untuk membentuk satu pemerintahan sendiri, kecuali dengan koalisi. Pasalnya, koalisi yang tidak lazim dalam tradisi presidensialisme, menjadi kebutuhan mendasar dan sulit dihindari dalam situasi multipartai. Koalisi inilah menjadi pemicu utama sistem presidensial sering tampil dengan gaya parlementer dan pemerintah sering terserimpung oleh manuver partai-partai mitra koalisi, seperti halnya dalam kasus Century.

Kedua, implikasi dari rapuhnya ideologi partai dan kuatnya kepentingan partai untuk investasi menuju Pemilu 2014. Ideologi partai-partai di Indonesia masih sangat lemah dan pragmatis menyebabkan karakter partai-partai dalam berkoalisi tidak disiplin, amat oportunistik, dan pragmatis, sehingga koalisi yang terbangun sangat rapuh dan cair. Hal ini terjadi karena koalisi dibangun di atas fondasi kepentingan-kepentingan pragmatisme politik kekuasaan, ketimbang berdasarkan kedekatan ideologi atau persamaan *platform*. Selain itu, politik dua kaki yang diperankan partai-partai mitra koalisi – sekaligus beroposisi di parlemen – merupakan bagian dari politik pencitraan untuk investasi di Pemilu 2014.

Ketiga, efek dari kelenturan kontak koalisi. Kontrak koalisi yang menjadi pengikat utama partai-partai dalam berkoalisi hanya bersifat normatif. Padahal kontrak koalisi mestinya mengatur substansi yang lebih konkret. Karena itu pula, tidak mengherankan jika partai-partai anggota koalisi memiliki multitafsir dan masing-masing beranggapan telah melaksanakan komitmen dalam kontrak koalisi. Meskipun Partai Demokrat menuduh Golkar, PKS dan PPP keluar dari koridor kontrak koalisi. Namun, sebaliknya PKS justru

beranggapan melaksanakan komitmen dalam kontrak koalisi untuk mengawal pemerintahan yang bersih. Kelenturan tafsir substansial atas kontrak koalisi inilah menjadikan mudah retaknya koalisi pemerintah, karena masing-masing memilih tafsir tentang substansi dalam kontrak koalisi.

Keempat, akibat dari akumulasi kekeliruan pola komunikasi politik Yudhoyono dan Partai Demokrat. Yudhoyono memang figur yang sangat terampil dalam membangun komunikasi publik (politik pencitraan), tetapi lemah dalam mengelola komunikasi elite. Fungsi komunikasi elite yang lebih banyak dilakukan Jusuf Kalla pada lima tahun silam, di era Yudhoyono-Boediono terlihat tergopoh-gopoh dan agak berantakan. Fungsi ini memang sulit dilakukan oleh Boediono yang tidak memiliki basis politik seperti Kalla yang saat itu mengendalikan partai pemenang pemilu. Namun, peran itu mestinya dilakukan para politisi Partai Demokrat.

Alih-alih menutup titik kelemahan ini – komunikasi elite – beberapa politisi Partai Demokrat di DPR saat itu justru melakukan hal-hal kontraproduktif yang justru merusak pola komunikasi Presiden dan elite politik. Hal ini justru berkontribusi dalam merapuhkan ikatan koalisi. Gertak *reshuffle* kabinet yang dilakukan beberapa politisi Demokrat ketika itu juga terbukti gagal, dan justru memperparah hubungan antarpantai koalisi.

Acamanan Pemakzulan dan Skenario Partai-Partai

Ketika kegaduhan kasus Century masih di puncaknya, sempat muncul isue pemakzulan wakil presiden. Hal itu sebagai langkah antisipatif jika Wakil Presiden Boediono yang saat itu menjadi Gubernur Bank Indonesia, terbukti bersalah dan terlibat dalam kasus Century. Kesimpulan Pansus Century bisa menjadi titik awal dari proses pemakzulan jika ditemukan bukti pelanggaran yang kuat. Namun, saat itu proses pemakzulan sangat ditentukan skenario dan target-target politik partai-partai yang menguasai DPR.

Setidaknya ada tiga skenario partai-partai di DPR yang berkembang saat itu. Pertama, Angket Century berakhir dengan pemakzulan presiden dan wakil presiden. Skenario ini paling diminati partai-partai di luar pemerintahan. Namun, partai-partai ketika itu sangat menyadari bahwa skenario ini jelas sangat sulit dilakukan. Pasalnya, Partai Demokrat dan partai-partai mitra koalisi masih bersepakat untuk mempertahankan Presiden Yudhoyono hingga akhir jabatannya. Partai Golkar bahkan jauh-jauh hari telah memastikan posisi Presiden akan aman.

Kedua, pemakzulan Wakil Presiden Boediono. Skenario ini paling diminati Golkar dan PKS ketika itu. Kedua partai mitra koalisi pemerintah ini cukup berkepentingan untuk melancarkan skenario ini dengan target mengambil

posisi wakil presiden. Selain Golkar dan PKS, posisi wapres juga diminati PDIP. Namun, PDIP agak kesulitan karena harus berhadapan dengan sikap Megawati yang sejak awal menolak bergabung dengan Pemerintah. Seandainya skenario ini berhasil, maka tiga partai inilah yang akan bertarung memikat hati Yudhoyono. Namun, skenario ini ternyata gagal.

Ketiga, tidak ada pemakzulan presiden maupun wakil presiden, tetapi hanya *reshuffle* terbatas, terutama posisi Menteri Keuangan Sri Mulyani menjadi target utama. Skenario ini tampaknya dipersiapkan jika skenario pemakzulkan gagal. Skenario ini tetap diminati partai-partai, meskipun hanya menjadi alternatif terakhir. Skenario ketiga inilah ternyata yang berhasil dimainkan Golkar. Menteri Keuangan Sri Mulyani diganti, setelah itu dilanjutkan dengan pembentukan sekretariat gabungan (*setgab*) koalisi dengan Aburizal Bakrie ditunjuk sebagai ketua hariannya. Inilah hasil kompromi dan “politik transaksional” partai-partai dalam koalisi pemerintahan. Babak baru koalisi yang ditandai dengan pembentukan *setgab* koalisi dimulai.

Problematik Pembentukan Setgab Partai Koalisi

Konstelasi politik selanjutnya berubah dengan cepat pasca-pengunduran diri Menteri Keuangan Sri Mulyani Indrawati. Sehari setelah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menyetujui Sri Mulyani Indrawati menjadi Direktur Pelaksana Bank Dunia, malamnya Presiden langsung bertemu dengan para pimpinan parpol mitra koalisi dan para menteri dari unsur parpol. Kesepakatan penting dari pertemuan itu adalah membentuk sekretariat bersama (*setgab*) – partai koalisi.

Pembentukan *setgab* partai koalisi ini, secara ide dan gagasan memang cukup beralasan. Paling tidak, adanya itikad baik untuk memperkuat komunikasi dan koordinasi – yang selama ini menjadi titik kelemahan koalisi – dengan melembagakan koalisi dan memperbaiki manajemen internal koalisi.

Namun, pembentukan *setgab* koalisi ini tetap mengundang kelemahan dan “kecacatan” politik. Pembentukan wadah bersama partai anggota koalisi semacam ini semestinya terbentuk sejak awal pemerintahan, atau bahkan sebelum pelaksanaan pemilu presiden-wakil presiden. Karena itu, dari perspektif momentum waktu, sulit untuk tidak mengaitkan pembentukan *setgab* koalisi dengan pengunduran diri Sri Mulyani Indrawati dan maraknya kasus pajak yang melibatkan politikus Partai Golkar.

Selain pilihan waktunya kurang tepat, pembentukan *setgab* koalisi menyisakan beberapa persoalan. Pertama, kekeliruan dalam penyusunan struktur kepengurusan *setgab* dengan penunjukan Aburizal Bakrie sebagai ketua harian, menyebabkan ketersinggungan partai-partai mitra koalisi lainnya dan

membuka potensi baru keretakan koalisi. Kedua, fungsi dan kewenangan setgab yang sangat kuat berpotensi besar akan mereduksi kekuasaan presiden dalam koridor sistem presidensial. Ketiga, setgab koalisi belum diikat dengan aturan main atau kontrak politik (MoU koalisi) yang jelas dan konkret.

Penunjukan Aburizal Bakrie sebagai ketua harian setgab jelas menyebabkan ketersinggungan partai-partai mitra koalisi lainnya. Struktur kepengurusan setgab memang hanya didominasi pimpinan Partai Demokrat dan Partai Golkar. Presiden SBY, yang juga Ketua Dewan Pembina Partai Demokrat, menjadi ketua setgab koalisi. Ketua Umum Partai Golkar ARB ditunjuk sebagai ketua harian dan Syarif Hasan, yang juga Ketua DPP Partai Demokrat, sebagai sekretaris. Padahal anggota koalisi terdiri dari enam partai – Partai Demokrat, Partai Golkar, PKS, PAN, PPP, dan PKB. Praktis empat partai lainnya tidak mendapatkan peran secara seimbang (asimetris). Kekhawatiran seperti ini ternyata terbukti, di penghujung 2010, beberapa partai – PKS, PPP, PAN – mengeluhkan adanya dominasi Demokrat dan Golkar di dalam setgab.

Problemnya terletak pada penunjukan Aburizal Bakrie sebagai ketua harian. Apalagi alasan yang digunakan hanya karena Partai Golkar adalah parpol dengan suara terbesar kedua dan dinilai lebih berpengalaman, tetapi penunjukan Aburizal Bakrie ini justru meniadakan faktor bahwa Partai Golkar paling akhir bergabung di koalisi. Karena itu, pilihan terhadap Aburizal Bakrie jelas keliru.

Setgab dipimpin langsung oleh Presiden SBY sudah tepat, tetapi ketua harian mestinya juga diserahkan kepada politisi senior Partai Demokrat. Walaupun dipegang oleh politisi di luar Partai Demokrat, idealnya dibuat secara bergantian. Hatta Radjasa yang jelas-jelas lebih “berkeringat” dalam memenangkan pasangan SBY-Boediono – selama ini menjadi jangkar utama komunikasi politisik SBY – juga bisa menyebabkan ketersinggungan partai-partai lain, apalagi peran itu diserahkan kepada Aburizal Bakrie yang kurang jelas perannya dalam memenangkan SBY-Boediono .

Penunjukan Aburizal Bakrie sebagai ketua harian setgab, memang di satu sisi memperkuat jalinan komunikasi koalisi antara Partai Demokrat dan Partai Golkar. Namun, di sisi lain menyimpan potensi konflik internal dan kerapuhan soliditas koalisi, karena justru memperlemah ikatan komunikasi dengan partai-partai mitra koalisi selain Partai Golkar. Ketersinggungan partai-partai mitra koalisi dan posisi lebih superior yang dimiliki Partai Golkar menyebabkan koalisi tidak berimbang (koalisi asimetris). SBY seolah memperkuat satu “skrup koalisi” tetapi menyebabkan mengendurnya skrup-skrup lainnya.

Posisi setgab yang terlalu kuat juga menyimpang problem, karena berpotensi besar akan mereduksi kekuasaan presiden dalam sistem presidensial. Padahal

dalam sistem presidensial, kekuasaan pemerintahan ada di tangan presiden. Presiden dibantu wakil presiden dan menteri. Jadi, sangatlah tidak berdasar jika ada keinginan, presiden tidak boleh mengambil kebijakan tanpa berkonsultasi dengan koalisi. Juga tidak ada dasarnya jika sekretariat gabungan parpol bisa memanggil menteri meski atas izin presiden. Karena hal itu akan semakin mereduksi sistem presidensial yang sebenarnya sudah tereduksi oleh berbagai faktor lainnya.

Posisi setgab koalisi yang belum diikat dengan aturan main atau kontrak politik (MoU koalisi) yang jelas dan konkret juga problematik. Karena rapuhnya koalisi selama ini merupakan imbas dari terlalu lenturnya kontrak koalisi. Kontrak politik yang seharusnya menjadi pengikat sekaligus pedoman dalam berkoalisi, masih terlalu normatif dan general. Hal ini menyebabkan partai-partai anggota koalisi memiliki tafsir berbeda dan masing-masing mengklaim melaksanakan kontrak koalisi.

Selain itu, koalisi masih dibangun di atas fondasi kepentingan pragmatisme kekuasaan ketimbang kedekatan ideologi atau persamaan *platform*. Karena itu, pembentukan setgab koalisi menjadi kurang bermakna bagi semangat mengefektifkan koalisi pemerintahan tanpa disertai merevisi kontrak koalisi yang lebih spesifik dan tegas. Ketiga kekeliruan inilah – penunjukan ARB sebagai ketua harian setgab, terlalu besarnya wewenang setgab, serta ketidakjelasan kontrak politik – menyebabkan koalisi tetap rapuh dan tidak berjalan efektif. Paling tidak, isu *reshuffle* kabinet akan terus mengikuti perjalanan pemerintahan, sebagai alat bagi partai-partai koalisi untuk menekan presiden, atau sebaliknya alat Presiden Yudhoyono dan Partai Demokrat untuk menekan partai-partai koalisi yang sering bermanuver.

Reshuffle Kabinet dan Perombakan Koalisi

Wacana perombakan Kabinet Indonesia Bersatu dan peluang koalisi Partai Demokrat dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) juga menghiasi perpolitikan sepanjang 2010, terutama puncaknya pada usia satu tahun pemerintahan di bulan Oktober 2010. Isu *reshuffle* ini berawal dari pernyataan politisi Partai Demokrat Ruhut Sitompul bahwa menteri-menteri dari Partai Golkar akan *direshuffle*, dan diganti kader PDI-P.

Meskipun Megawati kerap menegaskan bahwa koalisi antara kedua partai itu kecil kemungkinan terwujud, bahkan tidak mungkin terjadi. Namun, peluang ini masih tetap terbuka. Jika dilihat dari beberapa pernyataan beberapa petinggi PDI-P, seperti Taufiq Kiemas, Puan Maharani, Tjahjo Kumulo, dan Pramono Anung, maka koalisi antara Partai Demokrat dan PDI-P bukan tidak mungkin akan terwujud. Taufiq Kiemas misalnya, kerap melontarkan pernyataan “bersahabat” dengan pemerintah dan memberi sinyal tentang kemungkinan PDI-P bergabung di pemerintahan.

Penggelindingan isu *reshuffle* sepanjang tahun 2010, kemungkinan besar juga akan menghiasi politik 2011, dapat dibaca dalam empat perspektif politik. Pertama, dari perspektif kepentingan partai-partai mitra koalisi. Isu *reshuffle* sengaja dihembuskan untuk memperkuat posisi tawar dengan presiden. Berdasarkan pengalaman lima tahun lalu misalnya, isu *reshuffle* kerap dijadikan sebagai alat bagi partai-partai mitra koalisi untuk melakukan negosiasi dan tawar-menawar politik dengan presiden.

Kedua, dari perspektif kepentingan pemerintah (presiden), *reshuffle* juga dapat dibaca sebagai strategi pengalihan isu. Karena isu *reshuffle* berpotensi dijadikan sebagai pengalihan berbagai isu dan persoalan yang tak kunjung terselesaikan oleh pemerintah belakangan ini.

Ketiga, isu *reshuffle* kabinet juga dapat dilihat dari perspektif *kepentingan internal the ruling party* (Partai Demokrat). Di balik isu *reshuffle* sangat mungkin ada kepentingan Partai Demokrat atau kepentingan “faksi politik” di internal Demokrat. Karena itu, isu *reshuffle* boleh jadi justru sengaja dihembuskan Partai Demokrat sendiri. Implikasi dari menguatnya faksionalisme politik di internal Demokrat maupun kepentingan Partai Demokrat secara institusi untuk menambah jatah kursi menteri.

Keempat, isu *reshuffle* juga bisa dilihat dari perspektif kepentingan partai oposisi. PDIP sejatinya juga berkepentingan untuk masuk ke dalam kabinet untuk melakukan optimalisasi kekuasaan dan memperkuat akses ekonomi politik ke pemerintahan, apalagi beberapa politisi partai ini juga terancam terjerat masalah hukum.

Manuver Golkar

Partai Golkar, sebagai partai terbesar kedua di parlemen, tentu saja menginginkan menggapai kekuasaan yang lebih optimal. Karena itu pula, beberapa waktu lalu menjelang setahun pemerintahan, muncul aspirasi cukup kuat di kalangan Golkar agar adanya *reshuffle* kabinet, tentunya untuk menambah jatah kursi menteri dan memperluas jangkauan akses penguasaan ekonomi politik di pemerintahan.

Paling tidak bagi Golkar, skenario dan target politik seperti di masa Pemerintahan SBY-Kalla dapat tercapai. Tingkat representasi Golkar di kabinet pada masa itu mengalami grafik naik, kenaikan dari awal pemerintahan (dua kursi menteri) hingga kemudian terjadi dua kali *reshuffle*, menjadi tiga dan kemudian empat kursi menteri.

Apalagi, belakangan ini, kasus “mafia pajak Gayus” yang kerap dikaitkan dengan persoalan pajak beberapa perusahaan Ical yang juga Ketua Umum Partai Golkar berpotensi menyandera Golkar. Pada kondisi seperti ini, sangat mungkin Golkar memperkuat peran politik dua kakinya, berkoalisi di

pemerintahan sekaligus memperkuat peran oposisi di parlemen. Di titik inilah, pertimbangan untuk mengeluarkan Golkar dari pemerintah menjadi sangat relevan dalam rangka menata ulang koalisi dan memperkuat soliditas internal koalisi. Hanya saja kendalanya, apakah SBY memiliki nyali politik yang cukup untuk mengeluarkan anggota koalisi yang tidak disiplin dan kerap bermanuver.

Pilihan Koalisi Pemerintahan

Meskipun koalisi partai pengusung pasangan Yudhoyono-Boediono di atas kertas telah menguasai mayoritas sederhana kekuatan parlemen – 314 kursi di DPR terdiri dari Partai Demokrat 148 kursi, PKS 57, PAN 46, PPP 38, dan PKB 28 – sebesar 56,56 persen dari 560 kursi DPR. Ketika membentuk pemerintahan, sebenarnya Yudhoyono memiliki beberapa pilihan dalam berkoalisi. Di samping tetap mempertahankan komposisi koalisi seperti di pilpres (Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP dan PKB), ada 3 varian opsi untuk memperluas koalisi yang paling mungkin dijadikan pilihan alternatif.

Pertama, mempertahankan koalisi Pilpres (56,56 persen), yang terdiri dari Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP dan PKB. Opsi ini sebenarnya paling ideal dalam logika demokrasi, karena koalisi yang terbangun tidak kebesaran dan masih memberi ruang politik bagi tumbuhnya kekuatan oposisi. Arend Lijphart mengistilahkannya dengan koalisi kemenangan minimal (*minimal winning coalition*). Koalisi ini secara kuantitas tidak terlalu besar tetapi juga tidak kekecilan. Koalisi ini biasanya hanya terdiri dari mayoritas sederhana kursi di DPR. Koalisi model ini juga membatasi jumlah anggota koalisi menjadi sekedar jumlah minimum, yang menjadi syarat untuk memenuhi mayoritas aritmatika di parlemen, yaitu sekitar 51 hingga 60 persen kursi parlemen.

Kedua, memperluas koalisi dengan merangkul Partai Golkar bergabung dalam koalisi pendukung pemerintah. Opsi ini memperluas kekuatan koalisi dengan menguasai 75,48 persen kursi di parlemen. Koalisi yang akan terbentuk kebesaran (*oversized coalition*).

Ketiga, memperluas koalisi dengan variasi menarik PDI Perjuangan dalam koalisi pendukung pemerintah. Opsi ketiga ini hampir sama dengan opsi kedua. Hanya saja pilihannya antara Partai Golkar atau PDI Perjuangan. Opsi koalisi ini juga kebesaran (*oversized coalition*) dengan menguasai 73,34 persen kursi parlemen. Keempat, memperluas koalisi dengan melibatkan kedua partai besar, Golkar dan PDIP. Praktis hanya Gerindra dan Hanura yang tersisa di luar pemerintahan.

Tabel 1.1 Pilihan Koalisi Pemerintahan Yudhoyono-Boediono

Partai	Jumlah Kursi DPR	Prosentase Kursi DPR	Opsi Koalisi 1	Opsi Koalisi 2	Opsi Koalisi 3	Opsi Koalisi 4
Partai Demokrat	148	26,40	✓	✓	✓	✓
Partai Golkar	106	18,92	-	✓	-	✓
PDI Perjuangan	94	16,78	-	-	✓	✓
PKS	57	10,17	✓	✓	✓	✓
PAN	46	8,21	✓	✓	✓	✓
PPP	38	6,78	✓	✓	✓	✓
PKB	28	5,00	✓	✓	✓	✓
Partai Gerindra	26	4,64	-	-	-	-
Partai Hanura	17	3,04	-	-	-	-
Total	560	100,00	56,56 %	75,48 %	73,34 %	92,26 %

Dari keempat opsi di atas, opsi kedua dengan merangkul Golkar, akhirnya menjadi pilihan Yudhoyono dan Partai Demokrat. Meskipun hingga detik-detik terakhir pembentukan kabinet, Yudhoyono dan Demokrat masih menginginkan opsi keempat, melibatkan Partai Golkar dan PDI Perjuangan dalam koalisi pemerintahan.

Peta koalisi partai yang dibangun Pemerintahan Yudhoyono-Boediono secara ideologis tidak jelas karena di dalam koalisi tidak menjadikan kedekatan ideologi partai atau *common platform* sebagai faktor determinan, tetapi lebih didasarkan pada *political interests* kekuasaan jangka pendek saja. Kondisi ini merupakan akibat dari lemahnya pengakaran ideologi partai-partai dan kebutuhan politik sekuritas pemerintahan.

Karena itu, dampaknya koalisi parpol pendukung pemerintah tidak efektif. Meskipun kekuatan koalisi partai pendukung pemerintah di parlemen secara kuantitas sangat besar, tetapi ikatan koalisi tersebut terbukti sangat cair dan rapuh. Partai-partai mitra koalisi pemerintah juga terbukti menjalankan politik dua kaki, berada di kabinet sekaligus menjadi oposisi di parlemen. Fenomena ini juga mengindikasikan rendahnya tingkat pelembagaan partai-partai karena pengakaran ideologi partai masih lemah.

Alternatif Reformulasi Koalisi

Ada beberapa alternatif kebijakan reformulasi koalisi yang dapat dilakukan Yudhoyono dan Partai Demokrat di 2011, terutama jika seandainya PDIP memutuskan bergabung ke pemerintah. Pertama, akan ada *reshuffle* kabinet tetapi tanpa merubah komposisi koalisi. Kedua, tetap mempertahankan komposisi koalisi seperti sebelumnya ditambah PDIP (Partai Demokrat, Partai Golkar, PKS, PAN, PPP, PKB dan PDIP). Jika opsi ini yang terjadi, maka koalisi yang terbangun di pemerintahan semakin besar (92,26 persen).

Ketiga, Partai Golkar dikeluarkan dari koalisi, dan PDIP menggantikan posisi Golkar. Jika opsi ini yang diambil, secara kuantitas persentase koalisi relatif tetap, yaitu sekitar 73 persen. Namun, tampaknya opsi ini kecil kemungkinan akan dipilih, karena Yudhoyono jelas masih membutuhkan Golkar yang terkenal memiliki pengalaman dan kepiawaian dalam melakukan loby dan negosiasi politik dalam mengamankan pemerintahan empat tahun ke depan.

Keempat, antara PKS dan PPP, atau keduanya dikeluarkan dari koalisi. Seandainya PDIP bergabung, opsi ini mungkin saja dipilih Yudhoyono. Tetapi mengeluarkan kedua partai itu dari koalisi tampaknya tetap berisiko, karena bagaimanapun Yudhoyono masih membutuhkan salah satu dari keduanya di dalam pemerintahan sebagai representasi kontituen Islam.

**Tabel 1.2 Alternatif Reformulasi Koalisi
Pemerintahan Yudhoyono-Boediono**

Partai	Jumlah Kursi DPR	Prosentase Kursi DPR	Opsi Koalisi 1	Opsi Koalisi 2	Opsi Koalisi 3	Opsi Koalisi 4
Partai Demokrat	148	26,40	✓	✓	✓	✓
Partai Golkar	106	18,92	✓	✓	–	✓
PDI Perjuangan	94	16,78	–	✓	✓	✓
PKS	57	10,17	✓	✓	✓	–
PAN	46	8,21	✓	✓	✓	✓
PPP	38	6,78	✓	✓	✓	✓
PKB	28	5,00	✓	✓	✓	✓
Partai Gerindra	26	4,64	–	–	–	–
Partai Hanura	17	3,04	–	–	–	–
Total	560	100,00	75,48 %	92,26 %	73,34 %	82,09 %

Namun sebaliknya, apabila PDIP tetap memilih berada di luar pemerintahan (oposisi), maka semakin kecil kemungkinan bagi Yudhoyono untuk melakukan reformulasi koalisi. Jika melihat karakter Yudhoyono yang sangat mementingkan keseimbangan dan harmoni politik serta cenderung ingin merangkul dan memuaskan semua kalangan, maka sangat kecil kemungkinannya akan mengeluarkan salah satu anggota koalisi dari pemerintahan.

Jadi, kendatipun akan ada *reshuffle* kabinet, kecenderungan paling kuat Yudhoyono akan memperluas koalisi – mengundang PDIP bergabung – atau tetap mempertahankan komposisi koalisi sekarang. Sebaliknya, sangat kecil kemungkinan bagi Yudhoyono untuk mengurangi anggota koalisi. Sementara pola hubungan transaksional di dalam setgab koalisi justru akan semakin menguat.

Partai-partai Saling Sandera

Pola hubungan transaksional di dalam koalisi – sekretariat gabungan koalisi – semakin menguat disebabkan partai-partai anggota koalisi juga tersandera oleh perkara hukum. Partai Demokrat misalnya, sejak awal pemerintahan Yudhoyono-Boediono tersandera kasus Bank Century. Sementara PKS yang juga mitra koalisi pemerintah tersandera kasus Misbakhun.

Pada kasus Century, Yudhoyono dan Partai Demokrat disandera dan terpojok oleh mitra koalisinya sendiri, yaitu Partai Golkar dan PKS. Karena itu, tidak heran pula jika publik mengaitkan ketika Misbakhun menjadi tersangka melakukan kejahatan perbankan sebagai upaya membungkam dan menyandera PKS dalam kasus Bank Century. Pasalnya, Misbakhun merupakan anggota DPR dari fraksi PKS yang juga salah satu inisiator angket Century. Padahal beberapa kalangan menilai kasus Misbakhun lebih merupakan kasus perdata yang dijadikan perkara pidana.

Karena itu, tidak heran pula, jika belakangan ini beberapa politikus PKS kerap melontarkan kritik keras terhadap pemerintah. Terakhir terkait kritik PKS terhadap kepemimpinan dan mekanisme di setgab koalisi yang lebih didominasi Demokrat dan Golkar. PKS juga bermanuver dengan melontarkan isue diperlukannya penggalangan kekuatan politik tengah dengan mengajak PDIP membahas koalisi calon presiden 2014.

Selain partai mitra koalisi, partai oposisi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) pun sebenarnya juga tersandera kasus hukum, karena sejumlah politikus partai oposisi ini menjadi tersangka kasus cek perjalanan pemilihan Deputy Gubernur Senior Bank Indonesia Miranda Goeltom. Kasus ini setidaknya menyandera PDIP sebagai partai oposisi agar tidak terlalu kritis terhadap pemerintah dan menurunkan kadar oposisinya.

Belakangan ini, di penghujung tahun 2010, Partai Golkar yang merupakan partai mitra koalisi terkuat Yudhoyono dan Demokrat, juga tersandera oleh kasus mafia pajak Gayus. Keterangan Gayus di persidangan yang menyebutkan dirinya memperoleh uang dari sejumlah perusahaan pengemplang pajak milik Ketua Umum Partai Golkar Aburizal Bakrie jelas berpotensi besar menyandera Golkar. Kasus ini bisa dijadikan senjata politik bagi Demokrat untuk menekan Golkar yang kerap bermanuver di dalam koalisi.

Pada kondisi seperti ini, sangat mungkin ke depan Golkar akan memperkuat peran politik dua kakinya, dengan memperkuat peran oposisi di parlemen, jika Yudhoyono dan Demokrat gagal menjinakkan Golkar, dan biasanya melalui pendekatan politik transaksional atau barter politik.

Namun, berdasarkan pengalaman-pengalaman sebelumnya, ujung dari proses hukum yang menjerat dan menyandera partai-partai biasanya

berakhir tanpa kejelasan melalui kompromi dan tawar-menawar politik di belakang layar. Pada situasi seperti ini, upaya penegakan hukum dan kinerja pemerintah akan tersandera.

Kinerja Pemerintah Tersandera

Beranjak dari beberapa konteks politik inilah -- model koalisi transaksional yang bermetamorfosis dalam bentuk setgab koalisi berkolaborasi dengan menguatnya kepentingan Golkar untuk “memengaruhi” kebijakan politik dan hukum di pemerintahan dan problem karakter kepemimpinan Yudhoyono -- maka, sangat boleh jadi, kita akan kembali melihat setidaknya empat sumbatan politik yang telah dan akan terus menyandera pemerintah dalam empat tahun sisa pemerintahan.

Pertama, pemerintah akan terus tersandera politik pencitraan berbasis retorika yang menjadi andalan utama Yudhoyono dalam memperkuat legitimasi politik secara vertikal selama ini. Kungkungan politik pencitraan berbasis verbal (pidato) seperti ini menyebabkan Yudhoyono seolah masih menjadi kandidat presiden di musim pemilu. Yudhoyono cenderung “sibuk” membangun persepsi publik tentang citra personal dan pemerintahannya. Implikasinya, kekuatan presiden hanya sebatas imbauan dan anjuran, dan sulit menjadi realitas. Hal inilah akan menyumbat kinerja pemerintahan karena pemerintahan seolah tersandera politik pencitraan.

Kedua, pemerintah tersandera politik akomodatif yang melahirkan koalisi kebesaran yang dijalankan Yudhoyono dalam membangun legitimasi politik secara horizontal. Politik akomodatif yang merupakan bagian dari politik sekuritas *ala* Yudhoyono ini cenderung tidak menghendaki adanya “oposisi” dan membutuhkan pengaman politik yang berlebihan dengan membangun koalisi sebesar-besarnya.

Pilihan memperluas koalisi dengan merangkul Partai Golkar di awal pemerintahan -- bahkan sebenarnya PDI-P juga ditawarkan -- untuk bergabung di dalam koalisi setidaknya memperkuat teori tentang politik sekuritas *ala* Yudhoyono itu. Implikasinya postur koalisi menjadi kebesaran (*oversized coalition*) dengan menguasai 75 persen kursi di parlemen. Koalisi kebesaran dengan persilangan kepentingan yang luas seperti inilah menyebabkan pemerintah tersandera kepentingan partai-partai.

Ketiga, pemerintah cenderung tersandera politik kompromi yang melahirkan kabinet kompromi partai-partai. Politik kompromi yang melahirkan “kabinet kompromi partai” juga menyandera jalannya pemerintahan selama ini. Logika politik dengan mengedepankan kompromi dengan melibatkan para petinggi partai-partai ke dalam kabinet memang memiliki korelasi secara mutualistik.

Partai-partai mendapat keuntungan akses kekuasaan beserta keuntungan ekonomi-politik. Sementara Yudhoyono akan memperoleh penguatan dukungan untuk memenuhi kebutuhan sekuritas politik dalam berhadapan dengan parlemen. Namun, konsekuensi melibatkan para petinggi partai dalam kabinet akan melahirkan loyalitas ganda (*split loyalty*). Satu sisi loyalitas kepada presiden, di sisi lain tetap loyal kepada partai asalnya. Pada situasi seperti inilah kinerja kabinet tersandera dualisme loyalitas menteri dan agenda politik partai-partai koalisi di dalam kabinet.

Keempat, pemerintah tersandera politik transaksional (barter politik) yang menjadi basis pola hubungan partai-partai mitra koalisi. Tawar-menawar politik dalam kasus angket Bank Century yang berakhir dengan pencopotan jabatan Sri Mulyani dan pembentukan setgab koalisi, boleh jadi akan terjadi juga untuk kasus-kasus hukum lainnya yang menjerat partai-partai. Apalagi sekarang koalisi transaksional itu terlembaga di dalam setgab koalisi.

Di titik inilah, keberadaan setgab koalisi justru akan menjadi blunder politik bagi Yudhoyono karena kerap mengintervensi pemerintah dengan menjadikan setgab sebagai alat bagi partai-partai mitra koalisi – terutama Partai Golkar – untuk bernegosiasi dengan Presiden. Pada konteks politik seperti ini, maka pemerintah semakin tersandera pola relasi politik transaksional.

Selain itu, model kepemimpinan Yudhoyono yang bertumpu pada politik pencitraan seperti sekarang ini, cenderung menyisakan berbagai masalah. Di bidang hukum dan pemberantasan korupsi, misalnya, beberapa kasus yang mendapatkan perhatian publik seperti kasus Bank Century, rekening “gendut” pejabat Kepolisian, kriminalisasi pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi, dan yang terbaru kasus Gayus masih mengambang hingga saat ini.

Sementara karakter politik Yudhoyono yang sangat mementingkan keseimbangan (harmoni politik) – cenderung ingin memuaskan semua pihak dengan merangkul hampir semua partai ke dalam kabinet – menyebabkan koalisi terperangkap pada logika kuantitas. Inilah salah satu kekeliruan orientasi koalisi yang dibangun Yudhoyono selama ini, terlalu terfokus pada orientasi kuantitas (merangkul partai sebanyak-banyaknya tetapi tidak solid), ketimbang kualitas (kohesivitas dan soliditas koalisi).

Pertimbangan merangkul hampir semua partai dalam kabinet inilah yang menyebabkan Pemerintah Yudhoyono sering terserimpung manuver partai koalisi. Pasalnya, partai-partai kerap menerapkan politik dua kaki, berkoalisi dalam pemerintahan (kabinet), sekaligus memainkan peran oposisi di parlemen.

Koalisi yang terbangun sangat rapuh dan cair karena karakter partai-partai dalam berkoalisi tidak disiplin, sangat pragmatis, dan cenderung oportunistik. Akibatnya pola relasi yang terbangun di dalam koalisi bersifat transaksional. Koalisi dibangun di atas fondasi kepentingan pragmatisme kekuasaan dan kepentingan ekonomi politik (perburuan rente) ketimbang kedekatan ideologi atau persamaan *platform* dalam membangun pemerintahan.

Presidensialisme Indonesia Kian Rentan

Politik sekuritas *ala* Yudhoyono dan koalisi pragmatis-transaksional ini semakin memperparah kompleksitas dalam kombinasi presidensialisme-multipartisme – yang sejatinya sudah memiliki kelemahan dan problematik tersendiri – yang mengharuskan adanya koalisi dalam pembentukan pemerintahan.

Dampak “kerentanan kombinasi presidensial-multipartai” yang berkolaborasi dengan “model koalisi transaksional” dan “politik sekuritas *ala* Yudhoyono” inilah menyebabkan sistem presidensial sering tampil dengan gaya parlementer (presidensialisme setengah hati), dan pemerintah kerap terserimpung manuver politik dua kaki partai koalisi. Maka, sangat mungkin, kita akan kembali melihat setidaknya empat kompromi-kompromi politik yang telah terbukti terjadi di babak-babak politik sebelumnya -- baik di masa Yudhoyono - Kalla, maupun satu tahun pertama Yudhoyono-Boediono – akan terjadi kembali di empat tahun sisa kekuasaan pemerintahan.

Pertama, tingginya kompromi politik dalam proses perombakan kabinet. Partai-partai akan memangkas hak prerogatif presiden dengan melakukan intervensi. Sebaliknya presiden cenderung akomodatif terhadap kepentingan partai. Pola relasi intervensif-akomodatif semacam ini akan tetap terjadi seandainya Yudhoyono melakukan perombakan kabinet di sisa empat tahun kekuasaannya ini.

Kedua, dukungan koalisi pendukung pemerintah di parlemen tetap kurang efektif. Walaupun secara kuantitas persentase koalisi partai pendukung pemerintahan di parlemen sangat gemuk – didukung 75 persen kekuatan di DPR – tetapi amat rapuh dan mudah retak. Karakter partai-partai dalam berkoalisi akan tetap tak disiplin dan pragmatis. Manuver politik dua kaki partai koalisi cenderung akan terus menghiasi perjalanan koalisi pendukung pemerintah. Walau demikian, partai-partai itu sejatinya tidak akan berani keluar dari koalisi, dan kecil kemungkinan dikeluarkan Yudhoyono dari koalisi.

Ketiga, hak angket dan ancaman penarikan dukungan akan selalu menjadi alat bagi partai-partai di DPR untuk bernegosiasi dengan presiden. Meskipun demikian, hak interpelasi, hak angket, maupun hak menyatakan pendapat di DPR akan layu sebelum berkembang, atau mengalami penggembosan dengan berakhir tanpa kejelasan. Perbedaan politik antara pemerintah dan parlemen biasanya akan berakhir melalui

proses tawar-menawar politik yang beraroma “politik transaksional. Fenomena tawar-menawar politik semacam ini kecenderungannya sangat besar akan terus terjadi selama sisa empat tahun pemerintahan ke depan.

Keempat, Presiden Yudhoyono dan/atau Wakil Presiden Boediono cenderung dibayangi “ancaman *impeachment*”. Isu “cabut mandat” pada masa Yudhoyono-Kalla dan “pemakzulan” pada tahun pertama era Yudhoyono-Boediono yang cukup menguras energi boleh jadi akan muncul kembali. Walaupun demikian, sesungguhnya ancaman-ancaman itu sulit terealisasi, bahkan mungkin tidak akan terjadi jika pola hubungan transaksional dalam koalisi masih kuat. Namun, paling tidak isu pemakzulan dipolitisasi sebagai ancaman terhadap Yudhoyono-Boediono untuk memperkuat posisi tawar partai di dalam koalisi pemerintahan. Menariknya, sikap kompromistis dan akomodatif Yudhoyono justru menjadi faktor pengaman kekuasaan kepresidenan dari ancaman pemakzulan sesungguhnya.

Dalam konteks keempat kecenderungan kompromi dan tawar-menawar politik itu, sekilas kita bisa memprediksi, bahwa kekuasaan kepresidenan Yudhoyono bisa dikatakan aman – diamankan koalisi transaksional dan karakter politik Yudhoyono--tetapi kinerja pemerintah akan menjadi “tumbalnya”, karena pemerintah semakin tersandera. Menguatnya politik penyanderaan pemerintah ini dapat dilacak dari dua perspektif: manuver partai koalisi – terutama Golkar – karena menguatnya kebutuhan akan optimalisasi kekuasaan, dan karakter politik Yudhoyono sendiri.

Jika Yudhoyono tidak segera berubah haluan, meninggalkan politik pencitraan berbasis retorika verbal dengan beralih mengandalkan politik pencitraan berbasis kinerja dan kerja keras, mulai mengurangi proporsi politik akomodatif dan politik kompromi, serta meninggalkan politik transaksional – maka, hampir bisa dipastikan di tahun 2011, bahkan selama empat tahun sisa kekuasaannya, pemerintahan akan terus tersandera.

Rekomendasi

Ada beberapa langkah yang perlu dilakukan untuk menata ulang koalisi agar lebih solid dan efektif, sebagai berikut:

Pertama, Pemerintahan Yudhoyono harus segera meninggalkan politik pencitraan, dan mulai beralih mengandalkan politik kerja keras.

Kedua, diperlukan reorientasi koalisi, dari pendekatan kuantitas ke kualitas. Karena itu, diperlukan perampingan koalisi, tetapi memperkuat soliditas komitmen dan kontrak politik. Presiden Yudhoyono dan Partai Demokrat harus merubah orientasi dalam memenuhi kebutuhan sekuritas politik dari orientasi kauntitas (persentase) ke orientasi kualitas (soliditas dan kohesivitas koalisi).

Ketiga, diperlukan reshuffle kabinet berbasis evaluasi kinerja. Menteri yang tidak perform perlu diganti. Selain itu juga diperlukan evaluasi terhadap partai koalisi. Partai yang rendah komitmennya layak dikeluarkan dari koalisi (kabinet).

Keempat, Yudhoyono dan Partai Demokrat perlu memperbaiki strategi komunikasi politik dalam mengelola koalisi, yaitu memperlakukan mitra koalisi sebagai pihak yang saling membutuhkan (komunikasi simetris).

Kelima, kontrak koalisi (MoU) harus dibuat lebih konkret, jelas dan tidak terlalu normatif serta disertai aturan sanksi.

Keenam, ketua harian setgab koalisi sebaiknya diserahkan kepada politisi senior Partai Demokrat atau diberikan secara bergiliran kepada seluruh partai anggota koalisi agar terbentuk koalisi simetris. Posisi ini tidak diserahkan kepada Aburizal Bakrie secara tetap, yang justru dapat membuat “ketersinggungan” berkepanjangan parta-partai lain dan menjadi blunder bagi stabilitas pemerintahan.

Ketujuh, untuk konteks jangka panjang: Pemerintah dan DPR hendaknya perlu mengagendakan penataan ulang desain sistem politik melalui revisi UU Paket Politik: desain sistem pemilu, desain institusi parlemen, dan desain lembaga kepresidenan. Dalam rangka mengokohkan koalisi sekaligus memperkuat sistem presidensial.

Ada tiga desain institusi politik yang perlu ditata ulang, sebagai berikut:

- (1) **Re-desain pemilu.** Pemilu dirancang ulang untuk mendorong penyederhanaan partai di parlemen, melalui beberapa agenda rekayasa institusional (*institutional engineering*): menerapkan sistem pemilu distrik (*plurality/majority system*) atau sistem campuran (*mixed member proportional*), memperkecil besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), menerapkan ambang batas kursi di parlemen (*parliamentary threshold*) secara konsisten, serta menggabungkan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden (*concurrent elections*).
- (2) **Re-desain institusi parlemen.** Kelembagaan parlemen dirancang ulang untuk menyederhanakan polarisasi kekuatan politik di parlemen sekaligus perlu penyeimbang untuk menghindari terlalu kuatnya lembaga legislatif (*legislative heavy*). Agenda rekayasa institusional ditempuh melalui: penyederhanaan jumlah fraksi di parlemen dengan pengetatan persyaratan ambang batas pembentukan fraksi (*fractional threshold*), regulasi koalisi permanen diarahkan ke dua blok, serta penguatan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), untuk mengimbangi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), agar fungsi *checks and balances* tidak hanya antara Presiden dan DPR, tetapi juga antara DPR dan DPD.

(3) **Re-desain lembaga kepresidenan.** Desain institusi kepresidenan diarahkan untuk memperkuat posisi politik presiden di hadapan parlemen (*checks and balances*), agar kekuasaan parlemen tidak berlebihan (*legislative heavy*), tetapi juga menghindari terlalu kuatnya posisi presiden (*executive heavy*). Selain itu juga diarahkan agar kabinet solid dan efektif, melalui: penataan ulang sistem legislasi dan pemberian hak veto bagi presiden; kejelasan relasi presiden dan wakil presiden; dan larangan rangkap jabatan di kabinet.

Selain itu, juga perlu didukung aspek non-institusional, yaitu personalitas dan gaya kepemimpinan presiden yang kuat (*strong president*). Akhirnya, penataan ulang desain institusi politik merupakan agenda mendesak bangsa Indonesia menuju presidensialisme yang efektif agar demokrasi benar-benar bermanfaat bagi rakyat.

Tabel 1.3 Instrumen Menuju Presidensialisme Efektif

No	Agenda Institusional	Instrumen
1	Penerapan sistem pemilu distrik atau campuran	UU Pemilu
2	Dapil (<i>district magnitude</i>) diperkecil	UU Pemilu
3	Konsistensi penerapan parliamentary threshold	UU Pemilu
4	Penggabungan pemilu legislatif dan pilpres	Penyatuan UU Pemilu dan UU Pilpres
5	Penyederhanaan fraksi (<i>fractional threshold</i>)	UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD (MD3)
6	Koalisi permanen di DPR	UU Susduk/UU Koalisi
7	Penguatan kelembagaan Dewan Perwakilan Daerah	Amandemen UUD 1945 dan UU-MD3
8	Hak veto presiden dalam proses legislasi	Amandemen UUD 1945
9	Kejelasan kewenangan presiden-wapres	UU Lembaga Kepresidenan (LK)
10	Kabinet tanpa rangkap jabatan	UU LK/UU Kementerian Negara
11	Personalitas dan gaya kepemimpinan presiden	Kepemimpinan yang kuat
Total		34

Sumber : Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati*, Gramedia Pustaka Utama, 2010, hal: 274-275



Bagian Dua

PENYESUAIAN OTONOMI KHUSUS UNTUK ACEH DAN PAPUA

— Aly Yusuf —

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18B menegaskan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa”. Pasal ini diadopsi untuk mengungkapkan penghargaan negara atas keragaman yang bersifat khusus atau istimewa, yang akan diatur lebih lanjut oleh undang-undang. Selain itu, pengakuan dan penghormatan yang dimaksud merupakan sebuah penjabaran dari pelaksanaan otonomi daerah yang dititikberatkan pada provinsi. Pelaksanaan otonomi memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan batas hukum dan wilayah yang jelas.

Mengacu pada pendapat Rondinelli, McCullough & Johnson (1989) desentralisasi atau otonomi daerah terbagi dalam lima bentuk, antara lain *privatization*, *deregulation of private service position*, *devolution to local government*, *delegation to public enterprises or publicly regulated private enterprises*, dan *decentralization of central government bureaucracy*. Pengertian desentralisasi tersebut menyerupai jenis desentralisasi yang diungkapkan Cohen & Peterson (1999) yang menyatakan bahwa desentralisasi terbagi dalam *deconcentration*, *devolution*, dan *delegation*. Dari kedua pengertian tersebut, desentralisasi di Indonesia lebih mendekati ke arah *decentralization of central government bureaucracy* dan *deconcentration*.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2006, menegaskan bahwa otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pelaksanaan pembangunan ekonomi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, dan peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah, bukan hanya sebatas pemekaran daerah. Penyerahan kewenangan pemerintah pusat ke daerah (otonomi) setidaknya terdapat dua jenis yaitu otonomi bagi daerah secara umum dan otonomi khusus bagi daerah tertentu, dalam hal ini Aceh dan Papua. Pemberian otonomi yang berbeda bagi daerah merupakan bentuk pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah yang cukup umum didapati dalam pengaturan politik pemerintahan di berbagai negara, dan dari pengalaman banyak negara menghasilkan hal yang positif bagi pengembangan negara itu sendiri.

Praktek penyelenggaraan ini dimaksudkan untuk mengatasi perbedaan yang signifikan dan fundamental di tingkat implementasi mengingat adanya kekhasan perbedaan potensi kondisi di setiap daerah dari sisi sumber daya dan pengelolaan pemerintahan yang bersinggungan dengan kekayaan lokal dan budaya kerja masyarakat daerah itu sendiri. Termasuk juga, faktor fungsi dan jenis pelayanan publik yang harus diberikan pemerintahan setempat kepada masyarakat sebagai penerima benefit layanan publik.

Setidaknya ada dua daerah yang mendapat kekhususan dalam otonomi, yaitu Aceh dan Papua. Otonomi khusus buat Aceh diperoleh melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam (Otsus Aceh). Pemberian ini dilandasi oleh pengalaman sejarah dan kondisi daerah yang berpotensi ke arah disintegrasi. Sedangkan Papua memperoleh otonomi khusus paska dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua (Otsus Papua) yang ditandatangani oleh Presiden Megawati pada 21 November 2001. Pemberian ini dilandasi oleh kondisi daerah yang melimpah secara sumber daya akan tetapi tingkat pertumbuhan ekonomi, infrastruktur dan kondisi masyarakatnya masih belum maksimal.

Dasar Hukum

Secara umum pelaksanaan otonomi dijamin oleh serangkaian aturan-aturan yang ada, antara lain UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 2 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, PP No. 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960, UU No. 18 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 2 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004. Sedangkan untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam dan Provinsi Papua memiliki dasar hukum yang berbeda mengikuti perkembangan sosial masyarakat dan politik yang berkembang di daerah tersebut seperti tabel berikut ini.

Tabel 2.1 Peraturan-peraturan otonomi khusus Aceh dan Papua

Desentralisasi	Aceh	Papua
UU No. 1 Tahun 1945	UU No. 24 Tahun 1956	UU No. 12 Tahun 1969
UU No. 2 Tahun 1948	UU No. 44 Tahun 1999	UU No. 45 tahun 1999
UU No. 1 Tahun 1957	UU No. 18 Tahun 2001	UU No. 21 Tahun 2001
PP No. 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960		Keputusan Presiden (Keppres) No. 1 Tahun 2003
UU No. 18 Tahun 1965		
UU No. 5 Tahun 1974		
UU No. 2 Tahun 1999		
UU No. 32 tahun 2004		

Kedua undang-undang otsus yang diberikan kepada Aceh dan Papua memiliki kesamaan lewat pemberian kewenangan terbatas untuk menjalankan pemerintahannya. Kesamaan lainnya adanya arahan untuk pembentukan lembaga kemasyarakatan daerah dalam kerangka penyerapan aspirasi masyarakat, yaitu Partai Politik Lokal di Aceh dan Majelis Rakyat Papua (MRP) di Papua.

Perbedaan mendasar dari kedua otsus ini adalah dalam struktur pemerintahan. Aceh diberikan kewenangan untuk mengembangkan dan mengatur keistimewaan yang dimiliki. Penyelenggaraan keistimewaan mencakup penyelenggaraan kehidupan beragama, penyelenggaraan kehidupan adat, penyelenggaraan pendidikan, dan peran ulama dalam penetapan kebijakan daerah, seperti membentuk Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe sebagai penyelenggara adat, budaya, dan pemersatu masyarakat (hanya sebagai simbol, bukan lembaga politik dan pemerintahan).

Penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP), yang terdiri atas anggota KPU dan anggota masyarakat; pengangkatan Kepala Kepolisian NAD dengan persetujuan Gubernur; Peradilan Syariat Islam di NAD sebagai bagian dari sistem peradilan nasional oleh Mahkamah Syar'iyah, diberlakukan bagi pemeluk agama Islam, Seluruh ketentuan menyangkut kewenangan yang diberikan pada Aceh dalam rangka otonomi khusus, ditindaklanjuti dengan Qanun tanpa dipedomani atau berdasarkan peraturan perundang-undangan lain.

Sedangkan di Papua, struktur pemerintahannya sama dengan struktur pemerintahan di daerah lain. Perbedaan lainnya adalah pembagian wilayah yang disetujui oleh pemerintah pusat. Otsus di Aceh tidak diikuti dengan pembagian Aceh menjadi beberapa provinsi sedangkan di Papua, otsus membagi Papua menjadi dua bagian, yaitu Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat sesuai dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 1 Tahun 2003.

Kondisi dan Potensi Daerah

Paska terjadinya gempa dan tsunami, Aceh dilanda beberapa isu pokok dan strategis. Antaralain kemiskinan dan kesejahteraan masyarakat, gangguan atau degradasi lingkungan, depleksi SDA, perubahan bentang alam dan garis pantai, perubahan fungsi ekosistem, rusaknya infrastruktur, konflik pemanfaatan, keamanan. Kompleksnya masalah tersebut mendorong pemerintah di Aceh membuat serangkaian kebijakan guna mengatasinya.

Kebijakan tersebut antara lain sebagai berikut. Pertama, membangun dan mengembangkan otonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dan berbasis pada sumber daya alam serta sumber daya manusia yang berkualitas (profesional, produktif, dan efisien), berwawasan lingkungan dan berkelanjutan, sehingga perekonomian NAD menjadi mantap dan kompetitif dalam arus globalisasi dan liberisasi baik regional maupun internasional.

Kedua, menciptakan tegaknya supremasi hukum dan hak asasi manusia berdasarkan keadilan dan kebenaran, serta berupaya dalam penyelesaian konflik yang berkepanjangan secara tuntas dan menyeluruh dalam bentuk perdamaian abadi dengan mengedepankan prinsip-prinsip rekonsiliasi dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) demi kemaslahatan umat. Ketiga, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya hayati yang efektif dan efisien, berkelanjutan serta berbasis masyarakat sesuai dengan daya dukung lingkungan dan dilanjutkan dengan penyediaan lapangan kerja harus seimbang dan dilaksanakan pelatihan-pelatihan atau kursus-kursus bagi tenaga kerja wanita, sehingga mereka mempunyai keahlian yang mampu bersaing dengan tenaga kerja dari luar negeri.

Selain itu, pemerintah di Aceh pun melakukan kebijakan untuk meningkatkan kualitas hidup antara lain perbaikan sistem pendidikan dan kesehatan dalam rangka peningkatan kualitas hidup di Provinsi NAD. Kebijakan pembangunan prasarana jalan di Provinsi NAD dalam jangka panjang masih diarahkan pada pembangunan sistem jaringan jalan yang mantap dan menyeluruh (holistik), serta berwawasan lingkungan di seluruh kabupaten/kota.

Dalam menjalankan program program pembangunan di daerah Papua, terdapat empat program prioritas yang sangat mendasar yang dapat mempengaruhi, menggerakkan, dan memicu perkembangan sektor-sektor lainnya. Keempat program tersebut adalah pembangunan di sektor pendidikan, kesehatan, pemberdayaan ekonomi rakyat, dan pembangunan infrastruktur di Papua. Adanya empat program prioritas ini diharapkan memberikan *multiplayer effect* kepada sektor lain untuk berkembang dan memberikan pengaruh yang signifikan bagi pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat Papua.

Dalam penjelasan UU Nomor 21 Tahun 2001 pada Pasal 56 Ayat 4 ditulis, “Pendidikan di Provinsi Papua telah lama diselenggarakan oleh lembaga keagamaan, antara lain Yayasan Pendidikan Kristen, Yayasan Pendidikan dan Persekolahan Katolik, Yayasan Pendidikan dan Persekolahan Gereja-Gereja Injil, Yayasan Pendidikan Advent, Yayasan Pendidikan Islam. Lembaga keagamaan ini memiliki peran penting dalam menciptakan, membentuk, membina, dan memberdayakan sumber daya manusia yang ada di Papua.”

Meskipun dalam prakteknya lembaga agama ini belum maksimal akan tetapi sebagai inisiator dalam penciptaan sumber daya manusia yang berkualitas, keberadaannya menduduki puncak hirarki fungsional dalam strata sosial yang berpengaruh di masyarakat dibanding lembaga- lembaga lain seperti lembaga pendidikan formal, lembaga kemasyarakatan, lembaga *underbouw* parpol, dan lembaga yang dibentuk pemerintah yang selama ini juga menjadi agen penciptaan sumber daya manusia di Papua.

Prioritas kedua adalah sektor kesehatan yang menjadi potensi sekaligus masalah di Papua. Potensi karena sumber daya yang melimpah di Papua yang belum teroptimalkan, sedangkan menjadi masalah karena pola hidup dan kondisi lingkungan di masyarakat yang mendukung munculnya berbagai persoalan di sektor keuangan. Meskipun anggaran kesehatan dikatakan meningkat dari tahun ke tahun, akan tetapi persoalan kesehatan pun tidak kunjung selesai.

Sesuai dengan ketentuan dari UU Otsus, persoalan kesehatan harus mendapat perhatian serius pemerintah daerah. Diharapkan nantinya masyarakat Papua, mendapatkan pelayanan kesehatan yang berkualitas. Rakyat yang tinggal di pedalaman, daerah terpencil, pelosok-pelosok kampung maupun kelurahan dijangkau pelayanan kesehatan yang memadai. Prioritas ketiga adalah pemberdayaan ekonomi. Namun, sektor ini sampai sekarang masih belum ditangani secara serius dan sistematis. Sama halnya dengan pembangunan infrastruktur yang masih belum maksimal, sehingga menjadi prioritas keempat.

Sebenarnya, untuk menindaklanjuti keempat program prioritas tersebut, pemerintah di Papua telah menetapkan serangkaian kebijakan yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Serangkaian kebijakan tersebut antara lain (1) membebaskan seluruh biaya kesehatan bagi rakyat Papua, (2) menyediakan sembilan bahan pokok yang murah, (3) menyediakan air bersih dan energi, seperti listrik yang murah dan tidak mengalami pemadaman terus-menerus, (4) menyediakan fasilitas publik yang menunjang produktivitas rakyat Papua misalnya pasar tradisional bagi mama-mama pedagang Papua, (5) memberikan perumahan murah dan layak huni bagi rakyat Papua, (6) membuka lapangan pekerjaan dan memberikan peluang bagi orang asli Papua, (7) memajukan tenaga produktif orang asli Papua,

(8) membangun koperasi-koperasi khusus bagi orang asli Papua, dan (9) melakukan pembatasan terhadap migrasi penduduk dari luar Papua ke tanah Papua. Kebijakan-kebijakan di atas belum sepenuhnya dilaksanakan dengan baik dan tepat sasaran mengingat kondisi dan potensi yang berlainan dan khusus antara daerah yang berbeda.

Permasalahan Utama

Provinsi NAD

Berdasarkan situasi dan kondisi yang didukung oleh potensi kepemilikan di daerah Provinsi NAD, ditemukan beberapa permasalahan mendasar yang menjadi bagian pemecahan dalam proses pembangunan dan penyelenggaraan otonomi khusus, yaitu:

Pemanfaatan sumber daya dan penanggulangan bencana alam.

Provinsi NAD merupakan salah satu provinsi yang ada di Indonesia memiliki potensi sumber daya alam yang besar sekaligus juga provinsi yang mengalami bencana alam yang cukup besar berupa tsunami dan gempa bumi. Kondisi ini menjadi permasalahan sekaligus potensi yang bisa dikembangkan.

Bersifat potensi mengingat ketersediaan sumber daya tersebut tidak hanya yang berasal dari alam berbentuk hutan, tambang mineral, gas, lahan pertanian, dan lainnya melainkan juga sumber daya yang berasal dari bantuan dari pihak luar seperti PBB, UNDP, USAID, World Bank, negara-negara donor berupa dana, asistensi teknis, fisik yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung dengan pemanfaatan dan kejadian bencana yang menimpa Provinsi NAD. Bersifat negatif manakala potensi dan kondisi sumber daya yang dimiliki tidak teroptimalkan dengan efisien, efektif, dan memiliki benefit di masyarakat.

Hal ini perlu dijadikan bahan pengawasan mengingat efek domino yang ditimbulkan begitu luas. Efek tersebut bisa berbentuk persaingan tidak sehat di antara masyarakat sendiri, pelanggaran terhadap hukum, dan budaya setempat hingga memasuki persoalan hukum berupa tindak pidana korupsi.

Masih munculnya ancaman disintegrasi bangsa. Pemberlakuan otonomi khusus bagi Provinsi NAD merupakan upaya meredam konflik berkepanjangan antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang dimulai pada tahun 1976 paska dideklarasikan oleh Hasan Tiro bertujuan untuk mendirikan negara Aceh yang merdeka. Konflik berawal dari pemerintah yang represif termasuk pemberlakuan Daerah Operasi Militer (DOM) yang menyebabkan perlawanan berkepanjangan dari GAM dan berdampak pada minimnya pengelolaan sumber daya alam, yang termanfaatkan sehingga masyarakat tidak memperoleh benefit dari sumber daya tersebut.

Upaya lain yang sudah dilaksanakan pemerintah dalam mengakhiri konflik berkepanjangan dengan GAM adalah dikeluarkannya kebijakan “Jeda Kemanusiaan” pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid dan dilanjutkan dengan prosesi dialog yang diakhiri dengan lahirnya kesepakatan damai antara Pemerintah Republik Indonesia dan GAM pada 15 Agustus 2001.

Dalam perjalanan waktu, ancaman-ancaman disintegrasi mulai berkurang kuantitas dan kualitasnya. Namun, kondisi ini tidak sepenuhnya dijadikan acuan karena pada saat sekarang muncul ancaman disintegrasi dalam bentuk pergerakan teroris yang mencoba membuat sistem dan markas di daerah Provinsi NAD. Oleh karena itu, upaya untuk tetap melakukan pengawasan terhadap ancaman ini mutlak dilakukan.

Sistem politik lokal. Lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh memberikan kewenangan khusus kepada Aceh untuk membentuk operasional pemerintahannya berdasarkan kekhasan budaya setempat. Dengan kata lain, sistem politik dan pemerintahan dalam operasionalnya bisa berbeda dengan daerah lain. Sebagai contoh berganti nama “Kabupaten” menjadi “Sagoe”, “Kota” menjadi “Banda”, dan adanya strata administrasi berupa “kecamatan”, “Mukim”, “Gampong” menjadi bentuk khas dari sistem politik dan pemerintahan di Aceh.

Selain hal itu, dalam UUD 1945 pasca amandemen memberi ruang politik bagi masyarakat untuk berpartisipasi aktif melakukan perubahan politik di Indonesia. Selain itu, amandemen juga telah membuka ruang politik bagi inisiatif di tingkat lokal untuk aktif berpartisipasi dalam menentukan arah pembangunan politik. Perluasan partisipasi politik ini tentunya tidak serta-merta dibenarkan, karena aturan hukum Indonesia hanya mengakui partai politik nasional. Namun, desakan pembentukan partai politik lokal di Aceh tidak bisa dihentikan. Desakan pembentukan partai politik lokal ini tertuang dalam Nota Kesepakatan Damai (MoU) Helsinki antara pemerintah RI dan GAM pada 15 Agustus 2005 lalu.

Butir 1.2.1. MoU Helsinki memberikan mandat kepada Pemerintah RI untuk memfasilitasi pembentukan partai-partai politik yang berbasis di Aceh yang memenuhi persyaratan nasional dalam waktu satu tahun, atau paling lambat 18 bulan sejak MoU ditandatangani. Untuk itu, Pemerintah RI akan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Lebih jauh lagi, Bab XI Pasal 73 sampai dengan Pasal 93 dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UU PA), juga telah memberikan dasar hukum bagi partai politik lokal untuk berkiprah dalam kancah politik di Aceh. Materi dalam Bab XI UU PA tersebut menjelaskan diantaranya tentang tata cara

pembentukan, persyaratan pemilu, asas-tujuan dan fungsi, hak dan kewajiban, hingga larangan bagi partai politik lokal.

Atas dasar itu, partai lokal dapat berdiri dalam sistem politik dan pemerintahan di Aceh yang berbeda dengan daerah lain guna meminimalisir permasalahan dan kegagalan partai politik dalam memenuhi harapan politik, serta mengakomodasi keragaman politik di daerah Aceh. Meskipun telah diimplementasikan pada Pemilu 2009, keberadaan partai politik lokal dalam sistem politik dan pemerintahan di Aceh belum sepenuhnya mendapat porsi yang besar dalam pelaksanaan politik di Aceh, sehingga perlu dicarikan peluang-peluang agar bisa berkontribusi lebih banyak dan tidak menjadi masalah di kemudian hari.

Distibusi Anggaran Pembangunan. Sesuai amanah UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dana otsus diberikan untuk Aceh setara 2 persen Dana Alokasi Umum (DAU) nasional selama 15 tahun dan 1 persen setara DAU Nasional selama lima tahun berikutnya. Dana otsus ini diharapkan mampu mendorong pertumbuhan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena, kunci pokok dari penggunaan dana otsus ini adalah pemerataan alokasi anggaran sesuai yang diamanahkan dalam undang-undang.

Mulai tahun 2010 diharapkan 60 persen dana otsus terkait pengelolaan dana otsus di Aceh yang selama ini ditangani oleh provinsi dinilai banyak pihak kurang efektif dan banyak menimbulkan masalah di lapangan dalam pelaksanaan berbagai program di kabupaten/kota mengingat adanya perbedaan dan karakteristik layanan di masyarakat. Untuk meminimalisir persoalan tersebut, sebenarnya banyak hal yang bisa dilakukan, antara lain kebijakan untuk mengembalikan lagi dana otsus 60 persen yang menjadi hak kota/kabupaten menjadi hak kabupaten/kota harus dikembalikan menjadi pendapatan APBD kabupaten/kota.

Oleh karenanya, upaya revisi Peraturan Gubernur Nomor 48 Tahun 2009 tentang Petunjuk Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus Provinsi Aceh dan Qanun Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus sesuai dengan semangat lahirnya UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh perlu dilakukan.

Selain itu, pihak kabupaten/kota sebaiknya diberikan kesempatan untuk mengelola 60 persen dana itu secara penuh, sehingga program yang diusulkan untuk membiayai pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, pendanaan pendidikan, sosial dan kesehatan tidak lagi terkendala. Jika hal ini tidak dilakukan, dana otsus

tidak akan termanfaatkan secara maksimal dan berdampak pada munculnya masalah-masalah di daerah seperti tidak mampu menyerap lapangan hingga harapan mewujudkan kesejahteraan rakyat menjadi lambat.

Provinsi Papua dan Papua Barat

Seperti halnya Provinsi NAD, Provinsi Papua dan Papua Barat memiliki beberapa masalah yang selama ini menjadi bagian dari penyelarasan pembangunan. Permasalahan tersebut antara lain:

Otonomi khusus tanpa Perdasi dan Perdusus. Perdasi dan Perdusus merupakan instrumen vital dalam mengejawantahkan UU Nomor 21 Tahun 2001. Ketiadaan Perdusus dan Perdasi membuat cita-cita pembangunan yang berorientasi pada perlindungan dan penegakan hak-hak dasar orang asli Papua sebagaimana yang diamanatkan UU Otonomi Khusus belum bisa diwujudkan sampai saat ini.

Ketiadaan Perdasi dan Perdusus melahirkan sejumlah persoalan antara lain belum jelasnya tata laksana kerja di antara tiga pelaksana Otonomi khusus: DPRD, MRP dan Pemda di Papua. Tata laksana yang belum jelas ini membuat 4 bidang yang menjadi prioritas pembangunan di Papua kerangka Otonomi khusus yaitu pendidikan, kesehatan, ekonomi, dan infrastruktur belum lagi bisa dijalankan secara tepat.

Sampai dengan 2007, hanya 3 buah Raperdasi yang ditetapkan dan 1 buah Raperdasi yang disetujui, serta 1 buah Raperdusus yang ditetapkan padahal instruksi gubernur pembentukan seluruh Raperdasi dan Raperdusus sudah harus rampung pada tahun 2008.

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

Secara substansi penyusunan dan penggunaan APBD di Papua masih memiliki kelemahan dan masih memerlukan penyempurnaan. Kelemahan ini menyangkut sistem transparansi, akuntabilitas, partisipasi dan alokasi yang menjadi keharusan sebuah APBD. Sebagai contoh bisa dilihat dalam proses pembahasan dan pengesahan APBD 2009 seharusnya dilakukan setelah ada Perda tentang Organisasi Perangkat Daerah. Namun, APBD disahkan sebelum organisasi perangkat daerah terbentuk (dinas, kantor, badan). Kedua, sisi penyajian informasi/data dalam dokumen APBD yang tidak mencantumkan sumber dana untuk masing-masing program tidak dicantumkan.

Hal ini membuat sulit untuk memastikan sumber pendanaan untuk setiap program apakah bersumber dari dana Otonomi khusus, PAD, atau dana perimbangan (DAU, DBH, dan DAK). Selain itu, anggaran setiap program tidak disertai dengan penjelasan dan rincian pembiayaan, sehingga sulit

untuk menghitung kelayakan dan rasionalitas atas sebuah anggaran program tersebut. Ketiga, aspek transparansi dan akuntabilitas, khususnya faktor sulitnya masyarakat untuk mengakses informasi tentang APBD. Hal lain yang patut dijadikan bahan evaluasi dalam APBD adalah belum adanya dana cadangan pemerintahan provinsi sebagai simpanan manakala otsus tidak lagi diterapkan di Papua. Kondisi ini bisa menjadikan bom waktu bagi anggaran daerah Papua.

Selain itu, dampak yang ditimbulkan dari kelemahan tersebut adalah munculnya beberapa kegiatan korupsi seperti hasil temuan BPKP atas di APBD tahun anggaran 2006 yang ditemukan 355 kasus di Papua dengan nilai Rp 5,7 triliun yang sebagian besar belum ditindaklanjuti Kejaksaan Tinggi Papua. Sampai Desember 2008 telah dilakukan penyelidikan atas 49 perkara tindak pidana korupsi dan Kejati Papua akan melimpahkan 5 kasus korupsi, beberapa di antaranya kasus korupsi di Boven Digoel dan Nabire yang melibatkan pejabat.

Ancaman keamanan. Masih adanya segelintir pendukung separatisme di Papua yang membentuk Organisasi Pembebasan Papua (OPM) menyebabkan permasalahan keamanan di Provinsi Papuan ini bersifat fluktuatif dan mengarah kepada disintegrasi bangsa. Sebenarnya Pemerintah telah banyak melakukan berbagai kegiatan untuk mengatasi hal tersebut dari yang bersifat keras dengan menerapkan kebijakan militer, hingga kebijakan yang humanis melalui program-program pemerintah dan menjalin kerjasama dengan berbagai pihak.

Contoh terbaik adalah pengakomodiran terbentuknya Majelis Rakyat Papua yang diharapkan menjadi mediator dalam penyelesaian berbagai masalah. Akan tetapi, kebijakan ini pun masih belum bisa menghilangkan ancaman disintegrasi yang sering kali muncul akibat masih adanya gerakan separatisme tersebut.

Sumber daya alam. Melimpahnya sumber daya alam yang terdapat di Papua menjadi faktor yang dapat mempercepat pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, sekaligus juga menjadi faktor yang dapat memicu konflik horizontal di antara masyarakat. Akan berdampak positif jika pengelolaan sumber daya tersebut diarahkan untuk kepentingan masyarakat meskipun melibatkan pihak luar.

Namun, jika pemanfaatannya dikuasai oleh kelompok tertentu baik melibatkan pihak luar ataupun tidak, setidaknya akan memicu konflik horizontal masyarakat. Sehingga diperlukan upaya pemerintah dalam mengatur dan mengawasi pemanfaatan sumber daya alam tersebut untuk menghindari dampak negatif yang ditimbulkan.

Revitalisasi dan optimalisasi lembaga pemerintahan. Peranan pemerintahan yang terdiri dari eksekutif, legislatif, dan sektor swasta menjadi komponen penting dalam memajukan kualitas hidup masyarakat di Papua. Keberadaannya harus mampu memainkan fungsi dan perannya dalam memberikan perlindungan, pemihakan dan pemberdayaan bagi orang asli Papua sebagai suatu syarat indikator yang harus dipenuhi, jika pembangunan di Papua serta kekhususan Papua dapat dikatakan berhasil.

Namun, dalam proses di lapangan, fungsi dan peran tersebut belum sepenuhnya dapat dilakukan baik dari aspek kualitatif maupun kuantitatif. Oleh karena itu, perubahan pola dan sistem komunikasi pemerintahan yang sekarang perlu mendapat prioritas pembenahan agar tujuan pemerintahan semula bisa tercapai.

Pemekaran daerah di Papua dan kelembagaan pemerintahan. Sejak tahun 2007, Gubernur Barnabas Suebu mengeluarkan satu kebijakan pemberdayaan masyarakat. Kebijakan itu dikenal dengan nama Rencana Strategis Pembangunan Kampung (Respek). Program ini berorientasi pembangunan Papua harus berbasis kampung dan setiap kampung diberikan dana 100 juta. Sisi positif dari kebijakan ini adalah memberikan kemudahan dan kewenangan kepada masyarakat untuk melaksanakan pembangunannya, sehingga akan mempercepat pergerakan roda ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sisi negatifnya antara lain, pertama kesinambungan program Respek, mengingat itu hanyalah keputusan gubernur yang masih menjabat. Kedua, mengarah kepada pemekaran daerah baik provinsi, kota dan kabupaten karena ketentuan dalam aturan dimungkinkan. Ketiga, berimplikasi kepada kuantitas dan kualitas aparatur pemerintah yang dibutuhkan pada saat pembentukan desa maupun pemekaran daerah karena sumber daya manusia di Papua terbatas.

Kinerja Keuangan

Dana otsus

Pemerintah mengumumkan dana Otonomi Khusus (Otsus) yang diterima Aceh pada 2011 nanti berjumlah Rp 4,4 triliun. Naik Rp 600 miliar dibanding penerimaan pada 2010 sebesar Rp 3,8 triliun seperti yang disampaikan Pidato Presiden SBY dalam memberikan Keterangan Pemerintah atas Rancangan Undang-Undang APBN Tahun Anggaran 2011 beserta Nota Keuangannya pada Rapat Paripurna DPR RI di Gedung Nusantara MPR, DPR, DPD, Senayan, Jakarta. Dalam kesempatan itu, disampaikan juga bahwa dana Otsus yang diterima Provinsi Papua sebesar Rp 3,1 triliun dan Provinsi Papua Barat

Rp 1,3 triliun. Kedua provinsi paling timur Indonesia itu juga memperoleh dana tambahan infrastruktur sebesar Rp 1,4 triliun. Meningkatnya alokasi dana Otsus ini menjadi penegasan komitmen dan tekad Pemerintah RI pada upaya percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan di Aceh, Papua, dan Papua Barat. Dengan syarat bahwa dana otsus tersebut dimanfaatkan secara optimal untuk mengatasi ketertinggalan dalam pemenuhan pelayanan kesehatan, pendidikan, infrastruktur, dan ekonomi rakyat.

Untuk menghindari in-alokasi yang berdampak pada kegiatan korupsi, penggunaan dana otsus ketiga provinsi tersebut perlu dilakukan pengawasan yang lebih efektif dalam penggunaan dana Otsus tersebut. Khusus Provinsi NAD, penggunaan dana bisa merujuk pada hal-hal yang digariskan dalam Pasal 183 Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang menyatakan bahwa dana tersebut digunakan untuk membiayai pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Begitu pun dengan dana otsus Papua perlu diawasi penggunaannya agar sesuai dengan program prioritas di Papua.

Tabel 2.2 Jumlah Dana Otonomi Khusus Provinsi NAD dan Provinsi Papua 2007 - 2011

Tahun	Dana Otsus NAD (Trilyun)	Kenaikan (%)	Dana Otsus Papua dan Papua Barat (Trilyun)	Kenaikan (%)
2007	3,20	-	3,27	-
2008	3,53	10,30	3,59	9,78
2009	3,76	6,51	3,73	3,90
2010	3,80	1,06	3,85	3,21
2011	4,40	15,79	5,80	50,65

Sumber: Berbagai sumber dan diolah

Dari tabel di atas menjelaskan bahwa dana otsus untuk Aceh dan Papua meningkat dari tahun ke tahun jumlahnya, akan tetapi secara presentase jumlah dana otsus mengalami penurunan seperti yang terjadi pada tahun 2009 dan 2010. Pada tahun 2011 pemerintah menaikkan dana otsus yang mencapai 15,79% untuk Aceh dan 50,65% untuk kedua provinsi di Papua dengan harapan bisa memacu lebih kencang percepatan pembangunan di kedua provinsi tersebut dan berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Jika kita merujuk pada besaran keseluruhan dari mulai sejak ditetapkan otonomi khusus Papua pada 2001, total dana Otsus Papua sudah mencapai Rp 23 triliun, sementara pengelolanya adalah Provinsi Papua. Namun pada

Tahun Anggaran 2009 alokasi dana otsus dipisahkan antara pemerintah Provinsi Papua dan Papua Barat. Berdasarkan aturan yang ada bahwa mekanisme pengalokasian dana otsus menggunakan formula 40 persen untuk pemerintah provinsi dan 60 persen untuk seluruh kabupaten/kota di Papua dan Papua Barat. Formula ini diharapkan mengatasi permasalahan yang timbul pada saat implementasi program di lapangan dan memberikan kesempatan yang luas bagi daerah-daerah di Papua untuk lebih menyerap dana otsus agar memberikan pengaruh signifikan dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat Papua.

Sama halnya pengelolaan dana otsus di Aceh tidak jauh berbeda dengan di Papua, masalah-masalah seringkali muncul karena provinsi dinilai belum efektif dan seringkali menimbulkan masalah di lapangan dalam pelaksanaan berbagai program di kabupaten/kota. Sehingga pihak kabupaten/kota meminta diberikan kesempatan untuk mengelola 60 persen dana itu secara penuh, sehingga program yang diusulkan untuk membiayai pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, pendanaan pendidikan, sosial dan kesehatan tidak lagi terkendala.

Permintaan ini benar adanya karena sesuai dengan pasal 179 UU Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), di dalam ayat (1) "Penerimaan Aceh dan kabupaten/kota terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan". Dan ayat (2) menegaskan bahwa "Pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari, (a) Pendapatan Asli Daerah; (b) Dana Perimbangan; (c) Dana Otonomi Khusus; dan (d) lain-lain pendapatan yang sah".

Dari keterangan pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintah kota/kabupaten mendapat sumber pendapatan dan pembiayaan dari Dana Otonomi Khusus. Namun demikian, dalam Qanun Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus, di dalam Pasal 8 Qanun ini disebutkan bahwa "Dana Otonomi Khusus bersumber dari APBN dan merupakan penerimaan Pemerintah Aceh". Hal ini yang menyebabkan pertentangan antara pemerintah Provinsi NAD dengan kota/kabupaten karena Pemerintah Provinsi NAD juga memakai dasar yuridis Pasal 183 ayat (1) di mana disebutkan bahwa dana otonomi Khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 179 ayat (2) huruf c, merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan.

Pada dasarnya dana otsus seharusnya dinikmati oleh kedua pemerintahan baik pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota, di mana dana ini berlaku untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, dengan rincian untuk tahun

pertama sampai dengan tahun kelima belas yang besarnya setara dengan 2% (dua persen) plafon dana alokasi umum nasional dan untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh yang besarnya setara dengan 1% (satu persen) plafon dana alokasi umum nasional.

Dana Pembangunan Daerah

Untuk menilai secara langsung keberpihakan pemerintah daerah di Aceh dan Papua kepada pelayanan publik dapat dilihat dari proporsi alokasi dana di APBD untuk beberapa sektor kunci yang selama ini menjadi indikator keberpihakan dan keberhasilan sebuah pemerintah daerah dalam pembangunannya. Sektor tersebut antara lain :

Pendidikan dan Kesehatan. Sektor pendidikan mendapatkan program prioritas di Aceh dan Papua melalui penerbitan kebijakan pemerintah pusat dan daerah antara lain Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Qanun Nomor 5 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Pendidikan Aceh untuk sektor pendidikan di Aceh, dan Keputusan Gubernur Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pendidikan Gratis bagi Orang Asli Papua melalui subsidi dana otsus untuk Provinsi Papua memberikan gambaran akan tingginya upaya perbaikan sektor pendidikan.

Sebagai tindak lanjutnya kedua daerah memiliki program prioritas. Untuk Aceh diprioritaskan untuk memperluas dan menambah kemudahan bagi masyarakat kelas menengah ke bawah, terutama di wilayah-wilayah pedalaman Aceh untuk dapat ikut serta dalam kegiatan belajar-mengajar yang bersifat formal. Tidak jauh berbeda dengan Papua, peningkatan kualitas dan kuantitas pendidikan diarahkan dalam program pemberantasan buta aksara dan pembentukan lembaga-lembaga pendidikan informal yang dilakukan oleh lembaga-lembaga keagamaan.

Dari sisi alokasi anggaran, Aceh mengalokasikan anggaran sektor pendidikan di tahun 2009 mencapai Rp 1,3 triliun. Salah satu alokasinya adalah pemberian beasiswa pendidikan bagi sekitar 80.000 anak usia sekolah di tahun 2008 dan 100.000 siswa di tahun 2009. Untuk Papua dalam APBD 2009 yang mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar Rp 242,06 miliar. Jumlah ini setara dengan 4,71 % dari APBD atau 9,28 % dari dana otsus.

Untuk bidang kesehatan di tahun 2008 Aceh mengalokasikan dana sebesar Rp 225 milyar untuk menangani beberapa isu strategis seperti pemerataan penempatan tenaga kesehatan, penempatan tenaga dokter spesialis di RSUD Kabupaten/Kota, pengembangan Desa Siaga/ Gampong Siaga, peningkatan akses dan kualitas pelayanan. Isu strategi di atas merupakan tantangan yang harus dapat dilaksanakan melalui kerjasama sektoral dan sinergitas

perencanaan Kabupaten/Kota. Untuk itu terdapat beberapa arahan program yang direncanakan guna mendukung dan menyelesaikan isu tersebut, antara lain pertama peningkatan dan keterjangkauan pelayanan kesehatan untuk mendukung kegiatan prioritas antara lain menurunkan Angka Kematian Ibu dan Angka Kematian Bayi serta menurunkan prevalensi penyakit menular melalui pembangunan, perbaikan dan pengadaan peralatan di puskesmas dan jaringannya terutama di daerah terpencil, kepulauan, tertinggal dan perbatasan serta pengembangan jaminan kesehatan melalui program Jamkesmas.

Kedua, pencegahan dan pemberantasan penyakit menular dan penyakit berpotensi wabah/KLB (kejadian luar biasa) dengan upaya peningkatan pencegahan dan penanggulangan faktor risiko, penyelenggaraan program imunisasi, peningkatan surveilans epidemiologi dan penanggulangan wabah termasuk flu burung melalui pembentukan desa/gampong siaga, peningkatan pemberdayaan & kemitraan serta pengembangan perilaku hidup bersih dan sehat serta lingkungan sehat. Ketiga, penanganan masalah gizi kurang dan gizi buruk pada ibu hamil, bayi dan anak balita, melalui peningkatan pendidikan gizi, penanggulangan Kurang Energi Protein (KEP), anemia gizi besi, gangguan akibat kurang yodium (GAKY), kurang vitamin A, dan kekurangan zat gizi mikro lainnya, dan keempat, peningkatan ketersediaan obat serta pengawasan obat dan makanan, melalui penyediaan obat generik, dan peningkatan pengawasan penyalahgunaan narkotika, psikotropika, zat adiktif (NAPZA).

Tidak berbeda dengan Papua, sektor kesehatan menjadi sektor yang mendapat prioritas utama. Hal ini dibuktikan dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur Propinsi Papua Nomor 6 Tahun 2009 tentang Pengobatan Gratis bagi Rakyat Asli Papua melalui subsidi dana otsus yang memberikan harapan baru bagi penyediaan layanan kesehatan di Provinsi Papua. Sebagai tindak lanjutnya, APBD Provinsi Papua mengalokasikan dana untuk sektor kesehatan tahun 2009 adalah sebesar Rp 295,29 miliar (5,74 % dari APBD dan 11,31 % dari dana Otsus). Program-program kesehatannya pun hampir sama dengan program-program di Aceh, hanya saja di Papua pemerintah daerah memiliki tugas khusus dan tambahan mengenai penanggulangan penyakit AIDS yang mulai meningkat tersebar di beberapa daerah.

Meskipun belum memenuhi standar yang ditetapkan dalam undang-undang otsus, pengalokasian ini memberikan gambaran bahwa adanya *political will* Pemerintah di Papua dalam meningkatkan kuantitas dan kualitas layanan kesehatan bagi masyarakat. Sehingga memberikan sebuah harapan baru bagi seluruh masyarakat Papua yang tersebar hingga di pedalaman untuk mendapatkan layanan kesehatan sesuai kebutuhan dan layanan yang maksimal.

Pengentasan Kemiskinan. Jumlah penduduk miskin menurut hasil laporan BPS Maret 2010 untuk penduduk yang berada di bawah Garis Kemiskinan di Papua sebesar 761.620 jiwa (36,80%), sedangkan di Papua Barat pada periode yang sama sebesar 256.250 jiwa (34,88%). Total penduduk miskin di kedua provinsi tersebut pada bulan Maret 2010 sebesar 1.017.870 jiwa. Dibandingkan dengan penduduk miskin pada tahun 2002 ketika awal kebijakan otonomi khusus dijalankan yang berjumlah 984.000 jiwa (41,80%), berarti jumlah penduduk miskin naik sebesar 33.870 jiwa.

Jika dibandingkan dengan pendapatan anggaran pengentasan kemiskinan dari dana otsus seharusnya jumlah angka dan tingkat kemiskinan menurun, mengingat alokasi dana otsus meningkat dari tahun ke tahun. Perbandingan dua komponen tersebut, bisa dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2.3 Perbandingan Jumlah Penduduk Miskin dan Alokasi Dana Otsus di Papua Tahun 2007 - 2010

Tahun	Papua	Prosentasi Penduduk Miskin (%)	Prosentase Dana Otsus
2007	1.060.200	-	-
2008	979.650	-7,60	9,78
2009	1.017.190	3,83	3,90
2010	1.017.870	0,67	3,21

Sumber: BPS, diolah.

Tabel 2.4 Perbandingan Jumlah Penduduk Miskin dan Alokasi Dana Otsus di Aceh Tahun 2007 - 2010

Tahun	Aceh	Prosentasi Penduduk Miskin (%)	Prosentase Dana Otsus
2007	1.080.000	-	-
2008	959.700	- 12,54	10,3
2009	892.860	- 7,49	6,51
2010	861.850	- 3,60	1,06

Sumber: BPS, diolah.

Membaca data tersebut terlihat bahwa selama kebijakan otonomi khusus dijalankan sejak tahun 2002 hingga 2010 untuk Papua belum mampu mengurangi jumlah penduduk miskin secara signifikan. Padahal pemberlakuan kebijakan otonomi khusus dengan menyalurkan dana ke daerah diharapkan mampu mengurangi angka kemiskinan di masyarakat. Berbeda dengan di Aceh, adanya otsus mampu mengurangi angka kemiskinan dari tahun ke tahun meskipun tidak mengalami lonjakan.

Kondisi berbalik tersebut diakibatkan beberapa faktor, antara lain in-alokasi anggaran, daya serap anggaran yang rendah, jenis dan skala program pembangunan yang ditujukan untuk pengentasan kemiskinan belum sesuai dengan permasalahan yang ada. Jika hal ini dibiarkan maka peningkatan dana otsus tidak berkorelasi dengan penurunan tingkat kemiskinan di masyarakat.

Kemasyarakatan. Undang Undang Otonomi khusus baik untuk Aceh dan Papua tidak secara eksplisit menyebutkan prasyarat pelibatan masyarakat (partisipasi) dalam berbagai kegiatan yang mendukung terselenggaranya otonomi khusus di daerah. Partisipasi dianggap sebagai modal ikutan yang langsung berhubungan dengan segala aktifitas otonomi khusus. Partipasi masyarakat ini tidak memiliki batas dan waktu yang memungkinkan menjadi penghambat dalam pelaksanaan otsus.

Dalam konteks Aceh, partisipasi masyarakat diberikan atas dasar kekhususan sejarah Aceh, budaya dan norma yang dianut oleh masyarakat di Aceh seperti pemberian tiga strata administratif di bawah kota/kabupaten, dibentuknya Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe, Mahkamah Syariah, dan parpol lokal. Sedangkan di Papua, partisipasi masyarakat didasarkan pada pasal 5 ayat (2) yang menyebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan otsus dibentuk Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural masyarakat Papua. Secara garis besar bentuk partisipasi masyarakat di kedua daerah tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 2.5 Perbandingan Aktifitas Kemasyarakatan di Aceh dan Papua dalam Pelaksanaan Otonomi Khusus

Aktifitas	Aceh	Papua
Pola Komunikasi	Terdiferensiasi	Perwakilan (MRP)
Kelembagaan	Lembaga Kemasyarakatan, parpol lokal dan Lembaga Keagamaan	Lembaga suku dan adat, perwakilan masyarakat, Lembaga Keagamaan
Tingkat Partisipasi	Tinggi	Rendah
Area Tindakan	Seluruh sektor	Ekonomi dan keamanan
Keterlibatan Pihak Luar	Keterlibatan langsung dalam berbagai program pembangunan (Anggaran, bantuan fisik, TA, pendampingan)	Keterlibatan langsung tidak signifikan dan melalui program CSR

Dari tabel di atas terlihat bahwa pola aktifitas kemasyarakatan di Aceh dan Papua memiliki perbedaan. Perbedaan yang mendasar terdapat dalam bentuk komunikasi yang dibentuk dan berdampak pada jenis aktivitas di lapangan yang dipilih. Di Aceh pola komunikasi lebih mengarah pada diferensiasi komunikasi yang memberikan kebebasan terbatas kepada masyarakatnya untuk melakukan komunikasi baik secara individu, golongan, dan kelompok dalam membantu pelaksanaan otsus. Selain itu, kekhasan yang menjadi sumber daya Aceh diberikan peluang untuk berkontribusi

dalam penentuan kebijakan kebijakan yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat, termasuk membuka peluang seluas-luasnya bagi pihak lain untuk berperan aktif dan berkontribusi.

Agak berbeda dengan Papua, pola komunikasi masih menggunakan sistem terpusat meskipun telah dibentuk lembaga masyarakat yang dapat mengkomunikasikan kepentingan pemerintah dengan masyarakat. Pola komunikasi masih mengacu pada budaya dan norma yang berlaku di masyarakat sehingga menyebabkan tingkat partisipasi masyarakat rendah, area aktivitas yang terbatas serta terbatasnya peluang pihak-pihak luar untuk berkontribusi dan berperan aktif melakukan pembangunan.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Melimpahnya sumber daya di kedua provinsi memberikan dampak positif dan negatif bagi pengembangan kehidupan di masyarakat, upaya untuk mengeliminir konflik kepentingan dalam mendapatkan akses pada pemanfaatan sumber daya tersebut perlu diatur dan ditetapkan. Untuk Aceh, melimpahnya sumber daya yang didukung oleh letak Aceh di kawasan pesisir memberikan tugas dan kewajiban pemerintah daerah untuk melakukan pemetaan dan menentukan *basic resources* yang akan dijadikan aktivitas dan komoditas unggulan untuk setiap daerah guna memacu pertumbuhan ekonomi di masing-masing daerah yang diperkirakan belum merata. Sedangkan di Papua dengan sumber daya yang tersebar hampir diseluruh kawasan papua, mengharuskan pemerintah daerah menentukan mekanisme pengelolaan yang disertai dengan kepastian benefit yang akan diterima masyarakat lokal setempat sebagai bentuk kompensasi pembangunan dan dampak yang akan ditimbulkan.

Cita-cita yang perlu dipertimbangkan matang-matang adalah pemberian kesempatan kepada daerah satuan terkecil untuk mengelola daerahnya dengan tanpa batasan maksimal baik secara kuantitas maupun kualitas. Di Aceh pemberian kewenangan luas sesuai dengan potensi dan sosial budaya daerah setempat memberikan ruang yang cukup bagi daerah satuan terkecil melakukan dan menentukan kebijakan kebijakan yang dimungkinkan bisa *overlap* atau bersinggungan dengan kepentingan daerah satuan terkecil di atasnya dan akan berakibat kurang baik bagi keharmonisan pembangunan kebijakan antar daerah satuan terkecil. Oleh karenanya perlu pengaturan yang terlembagakan bagi penciptaan kebijakan-kebijakan baik bersifat kuantitas maupun kualitas dari dan antar satuan daerah terkecil seperti yang telah berjalan baik pada saat sekarang.

Begitupun dengan di Papua, kebijakan pembentukan satuan terkecil setingkat kampung dengan jalan pemberian dana bergulir otonomi kampung dikhawatirkan menjadi salah satu pintu munculnya pemekaran daerah yang bisa berakibat pada disintegrasi bangsa akibat minimnya pengawasan dan tingginya keinginan setiap daerah terkecil di Papua untuk melakukan otonomi sendiri sesuai dengan keinginan dan pola yang mereka kembangkan. Tidak

hanya itu, minimnya sumber daya manusia di Papua bisa menjadi faktor kendala jika terjadi pemekaran daerah. Bagaimana tidak, untuk setiap daerah pemekaran hasil penggabungan beberapa satuan daerah terkecil sesuai aturan yang berlaku dalam pemekaran daerah dipastikan akan kekurangan sumber daya manusia yang menjadi aparatur pemerintah dari sisi kuantitas dan kualitas. Jika ini terjadi, dipastikan roda pemerintahan tidak berjalan dan pelayanan terhadap publik tidak akan terlaksana.

Alokasi dana dari pemerintah pusat dalam bentuk DAU dan DAK telah menjadi sektor pendapatan utama bagi daerah Aceh dan Papua. Pemberikan kedua anggaran ini diharapkan menjadi stimulan dan pemicu bagi percepatan proses pembangunan, pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi hal tersebut belum sepenuhnya terlihat di kedua provinsi tersebut, akan tetapi Aceh bisa dikatakan lebih baik dalam pengelolaannya. Untuk meningkatkan derajat kegunaan yang dihasilkan dari dana tersebut, perlu dibuat indikator-indikator yang terstruktur dan jelas bagi kedua provinsi tersebut dengan mempertimbangkan karakteristik daerah masing-masing. Hal ini perlu dilakukan mengingat keduanya memiliki karakteristik yang berbeda dalam pengalokasian dan penggunaan dana tersebut.

Anggaran lain yang patut ditentukan indikator keberhasilannya yang terukur adalah anggaran yang berasal dari APBD masing-masing. Prioritas sektor yang menjadi layanan publik harus dievaluasi dan disesuaikan dengan perkembangan dan harapan masyarakat sehingga tidak menjadi program atau alokasi usang yang berdampak pada in-efisiensi dan in-efektifitas. Sumber anggaran lain yang mesti dilakukan pengawasan termasuk audit adalah penerimaan dari sektor swasta dan lainnya dalam bentuk hibah, pinjaman, CSR atau sejenisnya. Hal ini perlu dilakukan karena jika dana tersebut digabungkan dengan anggaran lainnya, dipastikan ketersediaan dana untuk pembangunan cukup dengan membagi tugas dan tanggung jawab dalam hal pengalokasian dan program-program dilapangannya.

Guna memastikan upaya-upaya di atas berjalan dan memberikan hasil yang maksimal perlu didukung oleh stakeholder lain baik secara individu, kelompok dan kelembagaan. Untuk itu, peningkatan fungsi dan peran yang sistematis, terdiferensiasi, dan spesifikasi keahlian menjadi langkah lanjut guna memetakan peran dan aktivitasnya dalam percepatan pembangunan di kedua provinsi tersebut. Khusus untuk MRP di Papua, diperlukan revitalisasi dan fungsi baru yang mendalam sehingga keberadaannya bisa dimaksimalkan oleh warga Papua dan menjadi bagian terpenting dari segala proses pengambilan keputusan di Papua.



Bagian Tiga

MENGURAI AKAR KONFLIK INDONESIA-MALAYSIA

— Benni Inayatullah —

Sebutan negara serumpun sudah lama melekat pada hubungan dua negara: Indonesia-Malaysia. Sebutan serumpun ini muncul karena selain faktor geografis juga karena banyak kesamaan dalam berbagai aspek terutama dalam hal kebudayaan.

Meskipun memiliki banyak kesamaan, hubungan Indonesia dan Malaysia dalam tingkatan pemerintahan ataupun masyarakat (*state people*) tercatat tidak selalu terjalin mesra. Dalam perjalanan kedua negara, muncul konflik yang berkesinambungan mulai dari hal-hal yang kecil hingga menuju konfrontasi ketika masa pemerintahan Presiden Soekarno (Indonesia) dan Perdana Menteri Abdul Rahman (Malaysia).

Hubungan Bilateral

Hubungan diplomatik Indonesia-Malaysia secara resmi terjalin sejak 31 Agustus 1957 ketika Malaysia menyatakan kemerdekaannya. Indonesia menyatakan mengakui kemerdekaan Malaysia bersama dengan 14 negara lainnya. Sejak itu, hubungan bilateral antara Indonesia-Malaysia berlangsung relatif cukup baik, meskipun seringkali didera konflik namun belum pada taraf yang membahayakan hubungan bilateral kedua negara. Hubungan antara pemerintah terjalin melalui berbagai forum semisal mekanisme konsultasi pada tingkat Presiden RI-PM Malaysia (*Annual Consultations*), Wakil Presiden RI-Deputi PM Malaysia, Menteri Luar Negeri kedua negara, Menteri-menteri lainnya maupun mekanisme-mekanisme teknis atau sektoral.

Meskipun dalam tingkatan pemerintah hubungan berjalan cukup baik, namun dalam tingkatan masyarakat (*state people*) seringkali muncul sentimen negatif terutama terkait dengan masalah perbatasan, tenaga kerja dan persoalan budaya.

Konfrontasi

Konflik antara Indonesia-Malaysia pertama kali muncul dalam bentuk konfrontasi yang melibatkan militer kedua belah pihak. Meskipun konflik setelahnya tidak terkait langsung dengan konfrontasi ini namun konfrontasi Indonesia-Malaysia yang terjadi pada tahun 1961 perlu kita tinjau sejenak untuk lebih memahami akar konflik antara Indonesia-Malaysia.

Konfrontasi terjadi ketika Pemerintahan Kolonial Inggris ingin mempersatukan wilayah Kalimantan, Kerajaan Brunei, Serawak, dan Sabah menjadi satu kesatuan koloni yang diberi nama dengan Malaysia. Hal ini ditentang oleh Presiden Soekarno karena menganggap pembentukan negara Malaysia tersebut adalah usaha Inggris untuk membendung pengaruh Indonesia ketika itu khususnya di wilayah Kalimantan Utara.

Tabel 3. 1 Kronologi konfrontasi Indonesia-Malaysia (1961-1965)

Waktu	Uraian
-1961	Wilayah Kalimantan, di wilayah selatan menjadi bagian dari Provinsi Indonesia, di utara terdapat kerajaan Brunei, dan dua koloni Inggris yaitu Sarawak dan Borneo Utara (yang kemudian dinamakan Sabah). Dalam tahapan selanjutnya pada tahun yang sama ini Inggris mencoba menggabungkan koloninya di semenanjung Malaya dengan yang di pulau kalimantan dengan nama Federasi Malaya. Rencana ini secara tegas ditolak oleh Presiden RI Soekarno, karena hanya akan menambah kontrol Inggris di kawasan tersebut dan secara jangka panjang akan mengancam kedaulatan NKRI. Pada saat yang hampir bersamaan dengan Soekarno, Filipina pun membuat klaim atas Sabah dengan alasan faktor kesejarahan dengan Kesultanan Sulu yang memiliki kedekatan sejarah dengan Filipina.
20 Januari 1963	Menteri Luar Negeri Indonesia, Soebandrio telah mengambil sikap tegas menentang pendirian Koloni imperialisme Inggris di tanah Melayu.
12 April 1963	Sukarelawan Indonesia telah memasuki wilayah Kalimantan Utara, Sabah dan Sarawak untuk melancarkan aksi propaganda dan aksi penyerangan berupa sabotase terhadap beberapa fasilitas administratif yang dikuasai oleh imperialis Inggris.
27 Juli 1963	Bung Karno mencanangkan gerakan Ganyang Malaysia melalui pidatonya yang berjudul yang sama.
31 Agustus 1963	Kemerdekaan Malaysia yang didukung oleh Inggris, hal ini dibuktikan dengan pendirian persemakmuran Inggris Raya (<i>Common Wealth</i>) pada wilayah Sabah, Sarawak, Brunei dan Singapura bersama-sama dengan Persekutuan Tanah Malaya.

Waktu	Uraian
16 September 1963	Federasi Malaysia resmi terbentuk dengan minus Brunei yang menolak bergabung dan Singapura keluar dari federasi tersebut di kemudian hari.
20 Januari 1965	Ketika PBB menerima keanggotaan tidak tetap Malaysia, Sukarno menarik diri dari PBB dan menyatakan mendirikan Konferensi Kekuatan Baru (<i>Conference of New Emerging Forces-Conefo</i>).
Pertengahan 1965	Indonesia dengan pasukan resminya menyeberangi perbatasan masuk melalui pintu timur dikawasan Pulau Sebatik dekat Tawau Malaysia, Sabah dan berhadapan langsung dengan Resimen Askar Melayu Diraja dan Kepolisian <i>North Borneo Armed Constabulary</i> .
28 Mei 1966	Setelah tampuk kekuasaan berpindah dari tangan Soekarno ke Soeharto, secara resmi pemerintahan kedua negara menyetujui berakhirnya konflik.

Sumber: Berbagai sumber (diolah)

Konfrontasi yang terjadi antara Indonesia-Malaysia ini walaupun sesungguhnya berawal dari konflik ideologi dan politik antara Soekarno (Indonesia) yang pro Timur dan Malaysia yang pro Barat, tidak urung menumbuhkan benih-benih konflik diluar batasan ideologi antara dua negara ini di kemudian hari.

Hubungan antara dua negara ini pada tahun-tahun berikutnya setelah konfrontasi masih sering diwarnai oleh sentimen konflik. Bagi masyarakat Indonesia, kata-kata “ganyang Malaysia” masih melekat dan muncul dalam tataran verbal ketika ada persoalan yang menyangkut hubungan kurang harmonis dengan Malaysia. Begitupun Malaysia, mengalami hal yang sama ketika terjadi konflik antara kedua negara, maka sentimen permusuhan dengan menggunakan yel-yel semasa konfrontasi kembali muncul.

Akar konflik

Meskipun benih konflik antar masyarakat Indonesia-Malaysia sudah ada sejak masa konfrontasi, namun konflik yang muncul setelah itu lebih banyak disebabkan oleh persoalan yang menyangkut perbatasan wilayah, persoalan klaim kebudayaan dan persoalan Tenaga Kerja Indonesia (TKI) di Malaysia.

Konflik perbatasan wilayah

Perbatasan Wilayah adalah persoalan yang belum terselesaikan antara Indonesia-malaysia di meja perundingan hingga saat ini. Berikut sengketa perbatasan wilayah yang paling menarik perhatian publik kedua negara.

Sipadan dan Ligitan

Pada 27 Oktober 1969 diadakan perjanjian tapal batas kontinental Indonesia-Malaysia. Indonesia dan Malaysia melakukan ratifikasi pada 7 November 1969, namun pada akhir tahun 1969 Malaysia memasukkan Pulau Sipadan, Pulau

Ligitan dan Batu Puteh dalam peta wilayahnya. Pemerintahan Indonesia waktu itu menolak secara tegas peta wilayah tersebut.

Pada 17 Maret 1970 kembali diadakan persetujuan tapal batas laut Indonesia dan Malaysia. Akan tetapi pada tahun 1979 Malaysia kembali melakukan pengingkaran terhadap perjanjian ini dengan memasukkan blok maritim Ambalat ke dalam wilayahnya dengan memajukan koordinat 4 derajat 10 menit arah utara melewati Pulau Sebatik. Hal ini disikapi oleh pemerintahan Indonesia dengan memberikan penolakan secara tegas.

Dua peristiwa ini kemudian menjadi salah satu latar konflik antara Indonesia-Malaysia. Banyak kejadian yang memicu konflik terkait hal ini seperti aksi provokatif yang dilakukan Malaysia dengan menangkap nelayan Indonesia pada wilayah-wilayah yang menjadi persengketaan itu. Indonesiapun selalu melakukan berbagai upaya seperti jalur diplomasi namun belum mendapatkan hasil yang diharapkan.

Sengketa tapal batas mencapai titik klimaksnya pada 17 Desember 2002 ketika Mahkamah Internasional yang berkedudukan di Den Haag, Belanda memutuskan kekalahan Indonesia dalam perkara Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan. Dalam beberapa hal, Mahkamah Internasional menerima argumentasi Indonesia bahwa Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan tidak pernah masuk dalam Kesultanan Sulu seperti yang diklaim Malaysia, akan tetapi Mahkamah Internasional juga mengakui klaim-klaim Malaysia bahwa telah melakukan administrasi serta pengelolaan konservasi alam di kedua pulau tersebut.

Keberhasilan dalam memenangkan wilayah Sipadan dan Ligitan dari Indonesia semakin memperkuat rasa percaya diri Malaysia. Sehingga aksi-aksi provokatif terjadi berulang kali di kemudian hari dalam tapal batas yang masih dipersengketakan. Tidak dapat dipungkiri, kekalahan Indonesia dalam sengketa kepulauan Sipadan dan Ligitan mencerminkan kekalahan Indonesia dalam persoalan geopolitik.

Ambalat

Selain kasus kepulauan Sipadan dan Ligitan, kasus tapal batas Indonesia-Malaysia yang cukup hangat yaitu sengketa kepulauan Ambalat yang belum selesai hingga kini. Kasus Ambalat bermula dari tindakan Malaysia yang memberi konsesi kepada perusahaan minyak *Royal Dutch Shell* untuk melakukan eksplorasi di laut Ambalat pada Februari 2005.

Perusahaan minyak raksasa ini sebenarnya telah menerima konsesi eksplorasi dari pemerintah Indonesia. Perusahaan ini kemudian melakukan berbagai eksplorasi dan penelitian pada blok Ambalat. Mereka berhasil mendapatkan berbagai data geologi yang penting sebelum meninggalkan blok ini.

Royal Dutch Shell kemudian kembali ingin mendapatkan konsesi di blok Ambalat untuk menambah persediaan cadangan gas (LPG), tetapi mereka masuk melalui pintu Petronas Malaysia (Kurtubi, 2005). Berbagai data geologi dan informasi cadangan minyak ini diindikasikan dibebaskan pada pemerintah Malaysia. Hal inilah yang kemungkinan besar menarik minat pemerintah Malaysia untuk menguasai Blok Ambalat.

Malaysia mengklaim blok Ambalat yang berada di perairan Karang Unarang tersebut adalah sebagai milik Malaysia. Di berbagai media diberitakan bahwa Malaysia mengklaim Ambalat menggunakan peta laut yang diproduksi tahun 1979. Menurut Prescott (2004), peta tersebut memuat Batas *Continental Shelf* di mana klaim tersebut secara keseluruhan melewati *median line*. Deviasi maksimum pada dua sekor sekitar 5 mil laut. Klaim ini jelas melanggar deklarasi Juanda tahun 1957 dan Konvensi Hukum Laut yang telah diakui oleh PBB.

Dalam hal pengakuan PBB ini, Clive Schofield, mantan direktur *International Boundary Research Unit* (IBRU) berpendapat bahwa peta laut tertentu harus dilaporkan dan diserahkan ke PBB, misalnya peta laut yang memuat jenis garis pangkal dan batas laut. Namun begitu suatu negara yang mengeluarkan peta laut tentu saja tidak bisa memaksa negara lain kecuali memang disetujui.

Perundingan Sengketa Batas Wilayah

Perundingan mengenai sengketa batas wilayah ini sudah cukup sering dilakukan. Antara lain dalam forum Konsultasi Tahunan yang merupakan forum tertinggi dari mekanisme forum bilateral RI - Malaysia ke-6 antara Presiden RI, Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Perdana Menteri Malaysia, Abdullah Haji Ahmad Badawi telah diselenggarakan di Jakarta pada 17 Maret 2009, persoalan persoalan yang sering menerpa tersebut menjadi salah satu pokok bahasan sehingga menghasilkan *Joint Statement* langkah-langkah strategis (*strategic goals*) dalam upaya meningkatkan pelaksanaan kerjasama ke depan yaitu:

Tabel 3.2 Langkah-langkah strategis peningkatan kerja sama Indonesia-Malaysia (2009)

No.	Langkah Strategis
1	Menggali konsep-konsep baru untuk memperkuat hubungan kedua negara, khususnya di area-area yang memungkinkan kedua negara untuk saling melengkapi;
2	Melakukan upaya-upaya untuk mengelola stabilitas harga minyak sawit di pasar internasional dan bekerja bersama untuk menjamin ketahanan pangan dan energi kedua negara dan kawasan;
3	Mengoptimalkan momentum guna mencari penyelesaian permasalahan batas wilayah;

No.	Langkah Strategis
4	Melanjutkan upaya-upaya bagi perlindungan tenaga kerja dari Indonesia;
5	Melanjutkan upaya-upaya untuk menyelesaikan draft <i>MoU Mandatory Consular Notification</i> (MCN);
6	Melanjutkan upaya-upaya bagi penyelesaian MoU tentang visa pelajar diantara kedua negara;
7	Meningkatkan upaya-upaya guna memerangi perdagangan manusia;
8	Mendorong kelompok media kedua negara untuk mengadakan interaksi secara intensif, termasuk dengan program pertukaran dan dialog konstruktif;
9	Meningkatkan pertukaran kunjungan dan dialog antar pemuda dan antar <i>Young Leaders</i> ;
10	Melakukan upaya dalam rangka merealisasikan <i>Chiang Mai Initiative Multilateralization</i> (CMIM) untuk menangani dampak krisis finansial global; dan Memperkuat kepercayaan dan pemahaman bersama diantara masyarakat kedua negara, diantaranya dengan mengaktifkan kembali program-program pertukaran yang melibatkan berbagai komponen masyarakat

Sumber: Departemen Luar Negeri RI (www.deplu.go.id). 2009

Sepanjang tahun 2010 setidaknya telah dilakukan 4 kali pertemuan Indonesia dan Malaysia terkait persengketaan perbatasan dan perlindungan TKI. Terakhir pada 8 Desember 2010, Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Marty Natalegawa dan Menteri Luar Negeri Malaysia Dato' Sri Anifah bin Haji Aman melakukan pertemuan bilateral di Bali menyangkut masalah perbatasan dan TKI.

Namun, berbagai macam perundingan tersebut belum mampu untuk mencapai kesepakatan dalam hal tapal batas yang selama ini dalam persengketaan.

Kesimpulan

Kasus-kasus pelanggaran batas wilayah antara kedua negara memang muncul menjadi isu utama dalam konflik Indonesia dengan Malaysia. Kasus terakhir mengenai penangkapan tiga pegawai Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) oleh Polisi Diraja Malaysia yang kemudian kembali memicu konflik antara dua negara ini semakin memanas dan tidak hanya melibatkan elite pemerintahan saja tapi juga telah menyebar kepada tingkatan masyarakat (*state people*).

Merujuk kepada analisa Jaleswari Pramodawardani (Bara dalam Hubungan Indonesia-Malaysia, Metrotv news, 15 September 2010), meledaknya kasus batas wilayah antara Indonesia dan Malaysia, selain dipicu ketidaktegasan pemerintah Indonesia mengenai batas wilayah juga mencerminkan beberapa hal. *Pertama*, minimnya pemahaman dan *political will* pemerintah serta para pemangku kepentingan tentang kesadaran ruang dan kesadaran garis batas wilayah negara.

Kedua, adanya kebijakan yang saling tumpang tindih, dan tidak menjadikan laut dan perairan kita sebagai pemersatu bangsa dan wilayah.

Ketiga, kenyataan gangguan keamanan dan pelanggaran hukum di laut masih terus berlangsung dari tahun ke tahun dan cenderung meningkat baik kualitas maupun kuantitasnya, Namun persoalan ini belum menjadi agenda prioritas dalam implementasi kebijakan yang ada. Padahal Indonesia memiliki Deklarasi Juanda 13 Desember 1957 sebagai awal perjuangan Indonesia menyatukan wilayahnya yang berhasil diakui secara internasional dalam Konvensi PBB tentang Hukum Laut atau *United Nations Conventions on Law of The Sea* (UNCLOS) 1982 yang diratifikasi pada tahun 1985.

Ketiga poin diatas diakui atau tidak memang menjadi pemicu berulangnya kasus mengenai perbatasan ini. Kembali kepada kasus penangkapan tiga pegawai KKP tempo hari, Indonesia memang sudah menetapkan garis batas pangkal kepulauan berdasarkan UNCLOS sehingga wilayah tempat kejadian perkara penangkapan tiga pegawai KKP tersebut memang termasuk kedalam wilayah Indonesia.

Persoalannya, Malaysia belum menyepakati perihal batas wilayah laut tersebut karena memang jarak antara Indonesia dan Malaysia (termasuk Singapura) begitu berdekatan. Sehingga batas wilayah yang ditetapkan oleh Indonesia baru sebatas klaim dari Indonesia dan belum menjadi kesepakatan bersama dengan Malaysia. Tiadanya kesepakatan mengenai tapal batas inilah yang menyebabkan persoalan demi persoalan seperti ini akan terus terjadi.

Oleh karena itu, *political will* dari pemerintah Indonesia untuk menyatukan persepsi dan mencari kesepakatan dengan Malaysia dalam pembicaraan *government to government (G to G)* menjadi keniscayaan. Walaupun selalu ada kemungkinan tidak tercapainya kesepakatan dalam kata lain harus berujung kepada pengadilan internasional, maka harus diupayakan untuk diselesaikan dalam tingkatan regional seperti ASEAN ketimbang diselesaikan dalam Mahkamah Internasional seperti kasus Sipadan dan Ligitan.

Rekomendasi

Berikut beberapa poin penting yang harus menjadi perhatian pemerintah:

1. Berkaca kepada kasus Sipadan-Ligitan, pemerintah harus mulai mengelola pulau-pulau yang berbatasan dengan Malaysia. Melakukan inventarisasi pulau-pulau kecil diseluruh wilayah Indonesia terutama yang terletak di perbatasan dengan negara lain yang merupakan kewajiban dari Departemen Kelautan dan Perikanan.

Bila hal ini tidak segera dilakukan maka persoalan perbatasan wilayah tidak akan pernah selesai. Untuk perbatasan laut saja, setidaknya ada

18 titik konflik perbatasan antara Indonesia dan Malaysia, yaitu di Pulau Sentut, Tokong Malang Baru, Damar, Mangkai, Tokong Nanas, Tokong Belayar, Tokong Boro, Semiun, Subi Kecil, Kepala, Sebatik, Gosong Makasar, Maratua, Sambit, Berhala, Batu Mandi, Iyu Kecil, dan Karimun. Sedangkan di daratan, titik konflik itu membentang sepanjang perbatasan Serawak dan Kalimantan Barat-Kalimantan Timur.

2. Kelengahan utama pemerintah RI pada kasus Sipadan-Ligitan tempo lalu adalah tidak adanya pengawasan terhadap pulau-pulau terluar tersebut sehingga Malaysia terlebih dahulu melakukan pengelolaan terhadap pulau-pulau tersebut dengan mendirikan bangunan dan berbagai fasilitas. Keberadaan resor-resor wisata oleh Malaysia di Sipadan dan Ligitan adalah salah satu kekuatan memberikan kemenangan pada Malaysia. Untuk itu pemerintah Indonesia sudah harus mengantisipasi hal ini dengan mulai membangun fasilitas umum pada pulau-pulau yang berpotensi menjadi konflik dengan negara lain khususnya Malaysia.
3. Hal penting lain yang menjadi catatan adalah bahwa dasar sejarah saja tidak bisa dijadikan pegangan dalam menelusuri kepemilikan sebuah wilayah. Lepasnya Sipadan dan Ligitan adalah salah satu bukti nyata untuk hal ini. Diperlukan adanya bukti hukum yang menunjukkan bahwa Indonesia telah melakukan upaya sistematis untuk memelihara secara administrasi daerah yang dipersengketakan. Hal ini, salah satunya, dilakukan dengan mengeluarkan peraturan-peraturan lokal yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan wilayah sengketa.
4. Kesejahteraan masyarakat Indonesia di daerah perbatasan harus lebih dipikirkan lagi mengingat begitu tingginya ketimpangan antara kesejahteraan mereka dengan masyarakat Malaysia terdekat. Hal ini setidaknya akan mempengaruhi nasionalisme masyarakat di perbatasan yang berkorelasi langsung dengan semangat untuk mempertahankan tapal batas Indonesia-Malaysia. Selain itu pemerintah Indonesia juga diharapkan membangun berbagai fasilitas penunjang di pemukiman warga di sekitar perbatasan wilayah.

Fasilitas yang dimaksud antara lain infrastruktur seperti pasar dan jalan raya, yang menghubungkan wilayah pemukiman perbatasan dengan kota terdekat di Indonesia sehingga rakyat Indonesia di perbatasan tidak lagi memilih untuk melakukan transaksi perdagangan dengan menyeberang ke wilayah Malaysia seperti yang dilakukan selama ini di perbatasan RI-Malaysia di Kalimantan

Konflik Persoalan Klaim Budaya

Persoalan lain yang seringkali memicu konflik antara Indonesia-Malaysia adalah mengenai seringnya budaya Indonesia di klaim sebagai budaya yang dimiliki oleh Malaysia. Sebagai negara yang secara geografis berdekatan dan memiliki rumpun budaya yang sama, tidak dapat dipungkiri kemungkinan

terjadinya akulturasi budaya antara masyarakat kedua negara. Lebih jauh lagi hubungan Indonesia-Malaysia tidak hanya sekedar memiliki kesamaan budaya namun lebih dari itu juga memiliki hubungan kekerabatan (genealogis).

Hubungan kekerabatan ini sudah dimulai sejak sebelum kedua negara ini berdiri. Kesultanan Negeri Sembilan misalnya, memiliki kekerabatan yang dekat dengan Minangkabau. Dengan latarbelakang seperti ini tak terelakkan penduduk Malaysia yang merupakan pendatang dari Indonesia sedikit banyak akan membawa budaya asalnya (Indonesia) ke Malaysia.

Namun, dalam konflik yang terjadi dalam hal ini, bukanlah mengenai adanya sekedar kemiripan budaya akibat adanya akulturasi ataupun budaya bawaan itu tadi melainkan lebih kepada klaim atau pengakuan terhadap budaya asli Indonesia yang dilakukan Malaysia baik secara individu/oknum juga secara resmi yang dilakukan oleh pemerintah Malaysia sendiri.

Tabel 3.3 Budaya Indonesia yang pernah di-klaim oleh Malaysia

No.	Nama Budaya	Di-klaim oleh
1	Naskah Kuno dari Riau	Pemerintah Malaysia
2	Naskah Kuno dari Sumatera Barat	Pemerintah Malaysia
3	Naskah Kuno dari Sulawesi Selatan	Pemerintah Malaysia
4	Naskah Kuno dari Sulawesi Tenggara	Pemerintah Malaysia
5	Rendang dari Sumatera Barat	Oknum WN Malaysia
6	Lagu Rasa Sayang Sayange dari Maluku	Pemerintah Malaysia
7	Tari Reog Ponorogo dari Jawa Timur	Pemerintah Malaysia
8	Lagu Soleram dari Riau	Pemerintah Malaysia
9	Lagu Injit-injit Semut dari Jambi	Pemerintah Malaysia
10	Alat Musik Gamelan dari Jawa	Pemerintah Malaysia
11	Tari Kuda Lumping dari Jawa	Pemerintah Malaysia
12	Tari Piring dari Sumatera Barat	Pemerintah Malaysia
13	Lagu Kakak Tua dari Maluku	Pemerintah Malaysia
14	Lagu Anak Kambing Saya dari Nusa Tenggara	Pemerintah Malaysia
15	Motif Batik Parang dari Yogyakarta	Pemerintah Malaysia
16	Badik Tumbuk Lada	Pemerintah Malaysia
17	Musik Indang Sungai Garinggiang dari Sumatera Barat	Pemerintah Malaysia
18	Kain Ulos	Pemerintah Malaysia
19	Alat Musik Angklung	Pemerintah Malaysia
20	Lagu Jali-Jali	Pemerintah Malaysia
21	Tari Pendet dari Bali	Pemerintah Malaysia

Sumber : <http://budaya-indonesia.org>

Kesimpulan

Persoalan klaim budaya ini kalau dilihat dari kaca mata instropeksi menggambarkan betapa pemerintah Indonesia lengah dalam mengamankan

kekayaan budayanya. Beragam produk budaya asli Indonesia belum semuanya dicantumkan dalam daftar representatif UNESCO sesuai Konvensi UNESCO tahun 2003 tentang Warisan Budaya Tak Benda (*Intangible Cultural Heritage*) maupun warisan budaya benda (*Tangible Cultural Heritage*). Padahal konvensi UNESCO tersebut telah diratifikasi oleh pemerintah Indonesia melalui Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 dan terhitung 15 Januari 2008, Indonesia resmi menjadi negara pihak konvensi.

Adanya faktor kelengahan Indonesia dalam menjaga warisan budaya yang dimanfaatkan oleh Malaysia dalam melakukan klaim menjadikan konflik antar kedua negara lebih memuncak dalam tataran masyarakat (*state people*). Kemarahan rakyat Indonesia terhadap klaim pemerintah dan oknum warga negara Malaysia menjadi api dalam sekam yang sewaktu-waktu bisa membakar lebih besar bila pemerintah Indonesia dalam hal ini Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata Republik Indonesia tidak melakukan tindakan penyelamatan aset budaya bangsa.

Rekomendasi

Tidak dapat dipungkiri, kasus klaim budaya Indonesia oleh Malaysia merupakan kasus yang terus berulang. Sekali lagi, lesamaan akar budaya serta banyaknya warga negara Malaysia yang berasal dari Indonesia menjadi penyebab hal serupa ini.

Oleh karena itu pemerintah harus melakukan beberapa hal berikut ini;

1. Pemerintah harus mendata hasil budaya asli Indonesia dan sesegera mungkin melakukan perlindungan dengan cara mendaftarkan sebagai Warisan Budaya Tak Benda (*Intangible Cultural Heritage*) dan Warisan Budaya Benda (*Tangible Culural Heritage*) pada lembaga UNESCO. Untuk itu pemerintah harus mengumpulkan bukti yang menyatakan bahwa berbagai hasil budaya/kesenian tersebut sejak lama merupakan kesenian tradisional Indonesia.
2. Pemerintah harus memberikan pemahaman kepada masyarakat dan seniman tradisional mengenai arti penting kesenian tradisional. Salah satu faktor rendahnya kesadaran hukum masyarakat akan pentingnya perlindungan atas kesenian tradisional adalah kurangnya minat terhadap kesenian itu sendiri. Sehingga seringkali kesenian tradisional Indonesia lebih diminati dan dihargai oleh pihak asing dibandingkan oleh masyarakat pemilik budaya itu sendiri.
3. Melakukan diplomasi kebudayaan ke Malaysia secara reguler dalam bentuk pertunjukan kesenian tradisional sehingga masyarakat Malaysia mengetahui bahwa banyak kebudayaan mereka yang sebetulnya berasal dari Indonesia. Dengan begitu diharapkan, klaim masyarakat Malaysia terhadap budaya Indonesia akan semakin berkurang

Konflik Persoalan Tenaga Kerja Indonesia (TKI)

Kekerasan demi kekerasan yang menimpa Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang bekerja di Malaysia juga menjadi sumber konflik antar kedua negara. Berdasarkan data Badan Nasional dan Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) sejak tahun 2005 tindak kekerasan terhadap TKI di Malaysia sudah mencapai angka 173 kasus. Harian *The Star Kuala Lumpur* mengungkapkan pada tahun 2005 terdapat 39 kasus kekerasan terhadap TKI, 2006 meningkat menjadi 45 kasus, 2007 terjadi 39 kasus, 2008 naik lagi jadi 42 kasus, dan 2009 sudah terjadi 9 kasus termasuk Modesta Rengga Kaka (27 tahun) asal Kupang, Nusa Tenggara Timur.

Kekesalan masyarakat Indonesia makin memuncak ketika pelaku tindak kekerasan (majikan) tidak mendapatkan hukuman sebagaimana mestinya. Bahkan, seringkali korban kekerasan (TKI) justru yang mendapatkan hukuman. Pemerintah Malaysia seakan-akan melindungi kekerasan yang dilakukan warga negaranya dan sebaliknya belum ada tindakan tegas dan kongkrit dari pemerintah Indonesia untuk melindungi TKI. Berdasarkan data dari Duta Besar Indonesia di Malaysia, Da'i Bachtiar, hingga tahun 2010 terdapat 354 TKI yang terancam hukuman mati di Malaysia.

Kasus demi kasus kekerasan yang dialami TKI Indonesia di Malaysia akhirnya menyebarkan sentimen negatif bagi penduduk masing-masing negara terutama Indonesia. Berbagai elemen masyarakat menganggap pengiriman TKI ke Malaysia sudah harus di evaluasi ulang mengingat seringnya terjadi penganiayaan, pelecehan seksual dan tindak kekerasan lainnya. Unjuk rasa yang menuntut pemerintah Indonesia bersikap tegas dan melindungi warganya di Malaysia sudah berulang kali dilakukan oleh elemen masyarakat namun, hingga saat ini belum ada langkah kongkrit dari pemerintah RI dalam menangani kasus yang menimpa TKI.

Penghentian pengiriman TKI ke Malaysia bukanlah solusi yang bijak dalam menyelesaikan persoalan ini. Persoalan-persoalan TKI yang selalu muncul dari tahun ketahun membuktikan kebijakan yang diambil pemerintah selama ini belum bekerja sesuai yang diharapkan. Memang demikian halnya bila kebijakan yang diambil pemerintah bersifat reaktif dan temporer.

Kesimpulan

Persoalan yang menimpa TKI di Malaysia setidaknya disebabkan oleh beberapa faktor yaitu;

1. Proses rekrutmen

Setidaknya ada 2 tipe rekrutmen yang dimanfaatkan TKI untuk pergi bekerja ke Malaysia. *Pertama*, melalui jalur resmi yang dikelola oleh pemerintah antara lain Departemen Tenaga Kerja dan PJTKI. *Kedua*, adalah melalui jasa calo/sponsor yang biasanya proses rekrutmennya

tidak sesuai dengan jalur resmi atau standar perekrutan.

Rekrutmen yang tidak resmi ini biasanya menimbulkan masalah yang paling banyak dikemudian hari. Meskipun rekrutmen yang berasal dari jalur resmi tidak jarang mengalami hal yang serupa namun biasanya disebabkan oleh faktor diluar cara perekrutan.

Kendala utama yang dihadapi TKI jalur calo ini adalah dalam hal permintaan perlindungan. Mayoritas calo tidak memberikan perlindungan yang layak bagi TKI sehingga persoalan kekerasan yang menimpa TKI bagaikan lingkaran setan yang selalu muncul. Belum lagi TKI yang melalui calo kebanyakan tidak memiliki dokumen resmi sehingga sulit untuk mendapatkan perlindungan

TKI yang melalui jasa calo ini juga mendapatkan informasi yang minim terkait keberangkatan mereka serta kondisi negara tempat mereka akan dipekerjakan. Calon TKI hanya melengkapi persyaratan KTP saja sedangkan persyaratan administrasi lainnya diurus calo. Sehingga TKI yang dikirim oleh calo kebanyakan tidak mengetahui prosedur perlindungan TKI, alamat dan nomor telepon Kedubes atau Konjen RI serta informasi penting lainnya yang menyangkut keselamatan dan perlindungan selama mereka bekerja.

2. **Keahlian/skill**

Rekrutmen yang dilakukan oleh calo atau sponsor seringkali tidak mengindahkan persyaratan seperti keahlian yang mutlak diperlukan untuk bekerja di Malaysia. Keahlian seperti melakukan pekerjaan rumah, merawat bayi atau orang tua dan keahlian bahasa. Celakanya lagi, calon TKI yang memilih jalur calo mayoritas berasal dari orang yang berpendidikan rendah sementara yang berpendidikan tinggi minimal SLTA biasanya melalui jalur PJTKI atau pemerintah daerah.

Keahlian yang tidak memenuhi standar minimal kebutuhan majikan di Malaysia tersebut seringkali menjadi pemicu persoalan kekerasan, pelecehan dan sebagainya yang menimpa TKI. Sehingga hal ini patut menjadi perhatian lebih dari pemerintah

3. **Belum adanya perlindungan hukum**

PRT dalam sistem hukum Malaysia belum digolongkan sebagai pekerja. Hal ini disebabkan oleh belum adanya instrumen khusus yang mengatur tentang hak-hak hukum TKI di Malaysia. Dalam hal ini, pemerintah Indonesia harus segera mungkin untuk mengupayakan adanya perlindungan hukum tersebut.

Rekomendasi

Terus berulangnya kasus kekerasan terhadap TKI yang mengakibatkan munculnya konflik antara masyarakat Indonesia-Malaysia menghendaki pemerintah Indonesia melakukan beberapa tindakan antara lain.

1. Mengurangi pengiriman TKI dari calo dengan cara memberikan informasi kemasyarakat secara menyeluruh mengenai prosedur rekrutmen TKI keluar negeri. Dengan informasi tersebut diharapkan calon TKI lebih memilih rekrutmen pemerintah ketimbang calo/perusahaan swasta.
2. Pendidikan TKI baik melalui training keahlian maupun bahasa perlu dibuatkan standar khusus. Dengan standar yang ditentukan pemerintah maka diharapkan TKI yang dikirim mampu memenuhi kebutuhan majikan di negeri jiran sehingga kasus kekerasan dapat ditekan
3. Perlindungan TKI juga masih perlu ditingkatkan. Pemerintah harus ikut menangani standar kontrak kerja TKI di Malaysia terutama menyangkut gaji yang layak. Pemerintah juga harus melakukan mengusahakan instrumen hukum di Malaysia yang memberikan sanksi yang layak bagi majikan yang terbukti melakukan tindakan kekerasan terhadap Pekerja rumah Tangga (PRT).
4. Terkait dengan poin no 3, Perwakilan Indonesia di Malaysia harus membuka biro hukum yang melindungi pekerja bila mendapat permasalahan di Malaysia.
5. TKI harus diberikan kesempatan untuk menjadi anggota serikat pekerja di Malaysia sehingga TKI memiliki posisi lebih kuat setara dengan buruh lokal yang ada di Malaysia.

Penutup

Berdasarkan pembahasan mengenai ketiga poin di atas yang menjadi penyulut konflik antara Indonesia-Malaysia, terlihat jelas bahwa poin utamanya adalah kelengahan pemerintahan Indonesia sendiri dalam mempertahankan haknya apakah itu batas teritorial, ragam budaya Indonesia hingga perlindungan terhadap warga negara yang bekerja sebagai TKI di Malaysia.

Persoalan kebencian antara masyarakat kedua negara lebih disebabkan oleh kasus-per-kasus yang melibatkan kedua negara, tidak ada konflik yang berasal dari konflik historis. Masyarakat Indonesia membenci Malaysia karena perlakuan Malaysia terhadap TKI, klaim budaya dan penyabotan batas wilayah. Sehingga bila pemerintah Indonesia-Malaysia mampu menyelesaikan persoalan ini dalam meja perundingan maka hubungan Indonesia-Malaysia dalam level masyarakat kedua negara akan kembali membaik.

Terlepas dari 3 poin pembahasan di atas berikut rekomendasinya maka dalam bidang diplomasi, pemerintah Indonesia sudah harus meningkatkan hubungan diplomatik yang bermartabat dengan Malaysia. Pemerintah Indonesia sebaiknya memerintahkan setiap duta besar terutama Duta Besar Indonesia di Malaysia untuk menegakkan kepala dan membusungkan dada sebagai perwakilan bangsa yang memiliki harkat dan martabat.

Selama ini terkesan sekali diplomat Indonesia bahkan presiden SBY terlihat lunak dalam menghadapi berbagai kasus yang melibatkan Indonesia-Malaysia. Bahkan dalam kasus penangkapan tiga pegawai KKP oleh Polisi Diraja Malaysia, terlihat *'inferiority complex'* pemerintah Indonesia terhadap pemerintah Malaysia. Setidaknya bisa dilihat dari reaksi pemerintah Malaysia yang lebih tegas dan ber-harga diri ketimbang reaksi pemerintah Indonesia. Dalam berdiplomasi tidak harus selalu menerapkan *soft diplomacy* dalam rangka menjaga hubungan baik antar negara tapi juga sekali-sekali perlu menerapkan *hard diplomacy* demi menjaga harga diri bangsa.

Dalam hal ini, reaksi masyarakat Indonesia terhadap Malaysia justru mencerminkan *hard diplomacy* secara tidak langsung. Tidak sedikit yang menginginkan perang militer dengan Malaysia. Dengan kondisi saat ini, perang memang bukanlah jalan keluar yang normal dan masuk akal karena dengan tingkatan konflik seperti ini, jalur diplomasi masih jalan keluar yang paling baik.

Namun, setidaknya reaksi masyarakat Indonesia yang berlebihan tersebut mencerminkan keinginan masyarakat Indonesia terhadap pemerintahnya untuk bersikap tegas kepada Malaysia dan menegakkan harkat dan martabat bangsa di mata Malaysia dan dunia.



Bagian Empat **PROBLEM PENANGANAN BENCANA ALAM**

— Endang Srihadi —

Indonesia adalah negara yang rawan bencana. Kondisi ini perlu menjadi perhatian dan pertimbangan dalam setiap upaya pembangunan sosial yang dilakukan di Indonesia. Negara perlu menempatkan kondisi kerawanan ini pada skala prioritas pertimbangan pembangunan sosial, mengingat sangat besarnya kemungkinan perubahan yang cepat pada masyarakat akibat bencana.

Data Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) per Januari-September 2010 mencatat dari total 354 daerah yang rawan bencana, daerah berpotensi tsunami tingkat tinggi sebanyak 175 dan 179 daerah rawan tsunami sedang. Bahkan BNPB mencatat sejak 1629 hingga 2010 ini atau dalam kurun 381 tahun, tsunami sudah terjadi sebanyak 171 kali di Indonesia.

Dalam buku *Rencana Penanggulangan Bencana 2010-2014* yang diterbitkan oleh BNPB disebutkan, di Indonesia terdapat 500 gunung api yang di antaranya 129 gunung api masih aktif tersebar di Sumatera, Jawa, Bali, Nusa Tenggara, Sulawesi Utara, dan Kepulauan Maluku.

Indonesia mencatatkan dua letusan gunung terbesar di dunia, yaitu letusan Gunung Tambora di Pulau Sumbawa, Nusa Tenggara Barat, tahun 1815 hingga mengeluarkan 1,7 juta ton abu yang menyelimuti atmosfer cukup lama. Sekitar 92.000 orang meninggal dunia akibat musibah ini. Hingga pada tahun berikutnya, 1816, dunia masih terpengaruh selimut abu yang menahan dan memantulkan

kembali sinar matahari. Tahun 1816 kemudian dikenal sebagai “tahun yang tidak memiliki musim panas” di berbagai belahan bumi. Tahun 1883 letusan Gunung Krakatau di Selat Sunda mendinginkan atmosfer selama sepekan. Kekuatan ledakannya setara 200 megaton TNT (*trinitrotoluene*)—sekitar 13.000 kali kekuatan ledakan bom atom yang menghancurkan Hiroshima pada 6 Agustus 1945 dalam Perang Dunia II (BNPB, 2010).

Indonesia juga menempati zona tektonik yang sangat aktif karena tiga lempeng besar dunia yaitu lempeng Indo-Australia, Eurasia dan Pasifik, serta sembilan lempeng kecil lainnya saling bertemu di wilayah Indonesia. Tingginya aktivitas kegempaan ini terlihat dari hasil pencatatan dimana dalam rentang waktu 1897-2009 terdapat lebih dari 14.000 kejadian gempa dengan magnituda di atas 5 SR (Okezone, 9 November 2010). Dalam enam tahun terakhir telah tercatat berbagai aktivitas gempa besar di Indonesia. Yaitu Gempa 9,2 SR di Aceh disertai tsunami pada 2004, Gempa 8,7 SR di Nias pada 2005, Gempa 6,3 SR di Yogya pada 2006, Gempa 7,4 SR di Tasik pada 2009, Gempa 7,6 SR di Padang pada 2009, dan Gempa 7,2 SR di Mentawai pada 2010.

Oleh karena posisi geografisnya yang rawan bencana, maka hampir setiap upaya dan pelaksanaan pembangunan di Indonesia baik yang berupa infrastruktur fisik maupun pembangunan sosial selalu dihadapkan pada kemungkinan tantangan kegagalan. Membangun di negeri ini dapat diibaratkan membangun istana pasir, dimana keindahan dan kesempurnaan yang ingin atau telah dicapai bisa hancur dalam sekejap akibat bencana yang datang tiba-tiba.

Indonesia adalah negeri yang mempunyai banyak potensi, namun juga banyak tantangan yang salah satunya adalah masalah bencana yang setiap saat bisa menimpa. Dalam konteks ini, gagasan untuk membangun sebuah manajemen bencana yang komprehensif dan relevan dengan kondisi setiap wilayah merupakan hal yang sangat penting untuk ditindaklanjuti, dalam rangka pembangunan sosial di Indonesia.

Pembangunan sosial merupakan bagian dari pembangunan nasional secara keseluruhan yang difokuskan pada pembangunan kualitas manusia. Dalam rangka mencapai kualitas kehidupan masyarakat, maka pembangunan sosial harus dilakukan secara berkesinambungan. Dalam hal ini diperlukan strategi pembangunan yang tepat di berbagai bidang, dan salah satunya adalah dalam penanganan bencana. Indonesia perlu mempunyai manajemen bencana yang baik, yang komprehensif, yang relevan sesuai kondisi masalah yang dihadapi masyarakat di berbagai wilayah Indonesia. Indonesia perlu mempunyai kebijakan yang relevan, yang bisa mencakup tata cara penangan bencana sejak awal hingga akhir. Bencana harus dicegah dan jika harus terjadi maka perlu ada upaya meminimalisir risikonya, baik dari sisi korban jiwa maupun harta.

Tulisan ini dimasukkan untuk menelaah problem penanganan bencana yang dihadapi oleh pemerintah, terutama selama tahun 2010 termasuk arah kebijakan dan potret rangkaian bencana yang mendera negeri ini. Akan dilihat pula bagaimana respon pemerintah ketika bencana terjadi dan tanggapan publik atas langkah-langkah yang diambil pemerintah.

Potret bencana alam di tahun 2010

Trend bencana di Indonesia terus meningkat dari tahun ke tahun. Bencana hidrometeorologi seperti banjir, kekeringan, tanah longsor, puting beliung dan gelombang pasang merupakan jenis bencana yang dominan di Indonesia. Muncul fenomena baru bencana gerakan tanah. Pada 2010, selalu ada gerakan tanah yang merusak setiap bulannya. Sebelumnya, fenomena ini tidak pernah terjadi. Bencana gerakan tanah sangat dipengaruhi oleh kondisi cuaca. Karena itu, banjir, banjir bandang, dan tanah longsor juga disebut sebagai bencana hidrometeorologi. Bencana hidrometeorologi lainnya adalah angin puting beliung dan angin topan. (Kompas.com, Senin 3 Januari 2010)

Bencana hidrometeorologi terjadi rata-rata hampir 70% dari total bencana di Indonesia. Perubahan iklim global, perubahan penggunaan lahan dan meningkatnya jumlah penduduk makin memperbesar ancaman risiko bencana di Indonesia. Bencana tersebut telah menimbulkan korban jiwa dan kerugian yang besar.

Pada tahun 2010, bencana di Indonesia terjadi sekitar 644 kejadian bencana (BNPB, 2010). Jumlah orang meninggal mencapai 1.711. Menderita dan hilang sekitar 1.398.923 orang. Rumah rusak berat 14.639 unit, rusak sedang 2.830 unit dan rusak ringan 25.030. Dari 644 kejadian bencana tersebut, sekitar 81,5% atau 517 kejadian bencana adalah bencana hidrometeorologi. Sedangkan bencana geologi seperti gempa bumi, tsunami dan gunung meletus masing-masing terjadi 13 kali (2%), 1 kali (0,2%) dan 3 kali (0,5%). Namun jumlah kerugian yang ditimbulkan oleh bencana geologi tersebut besar.

Tabel 4.1 Sejumlah kejadian bencana alam selama tahun 2010

No.	Tanggal	Kajian Bencana
1	16 Januari 2010	Angin kencang melanda sejumlah desa di Kabupaten Cilacap. Sebanyak 9 rumah roboh, 58 rumah rusak berat, dan 244 rumah rusak ringan di Kecamatan Kawunganten dan Cilacap Utara, Jawa Tengah.
2	17 Januari 2010	Angin puting beliung melanda Kabupaten Banyumas, Cilacap, Purbalingga, dan Banjarnegara Jawa Tengah. Empat orang tewas.
3	22 Januari 2010	Sembilan warga desa Batuganda. Kecamatan Lasulua, Kabupaten Kolaka Utara, Sulawesi Tenggara, tewas terseret banjir bandang
4	10 Februari 2010	Bencana banjir dan longsor yang di delapan titik di Kota Dan kabupaten Bogor. Dua orang tewas.

No.	Tanggal	Kajian Bencana
5	23 Februari 2010	Kawasan perkebunan dan pabrik Desa Tenjolaya, Kecamatan Pasirjambu, Kabupaten Bandung, longsor. Sebanyak 50 rumah tertimbun longsor, 46 meninggal dunia, dan 300 orang mengungsi.
6	24 Februari 2010	Banjir bandang menerjang Kecamatan pujon, Kabupaten Malang, Jawa Timur. Dua orang tewas dan 10 rumah rusak berat.
7	14 Maret 2010	Gempa bumi berkekuatan 7 skala richter (SR) mengguncang sejumlah wilayah di Provinsi Maluku dan Maluku Utara. Sebanyak 39 rumah rusak berat.
8	23 Maret 2010	Banjir akibat luapan sungai Citarum merendam 9.561 rumah di 27 desa/kelurahan Kabupaten Karawang, Jawa Barat. Banjir juga merendam 817 hektar tanaman padi.
9	28 April 2010	Longsor dan banjir melanda beberapa daerah di Jawa Timur, yang mengakibatkan dua orang tewas. Banjir juga merendam ribuan rumah dan ribuan hektar sawah. Daerah yang dilanda bencana antara lain Blitar, Kediri, Malang, dan Bojonegoro.
10	5 Mei 2010	Banjir bandang dan longsor melanda wilayah Trenggalek dan Tulungagung Jawa Timur, mengakibatkan empat orang tewas dan empat lainnya luka-luka. Pada hari yang sama di Manado, Sulawesi Utara juga terjadi longsor, menyebabkan dua anak tewas.
11	16 Juni 2010	Longsor di Kota Ambon menyebabkan tujuh rumah tertimbun tanah dan delapan penghuninya meninggal dunia.
12	24 Juli 2010	Sedikitnya 3.000 rumah di Kabupaten Tanah laut dan Tanah Bumbu, Kalimantan Selatan, terendam banjir dan mengakibatkan dua warga tewas.
13	4 Agustus 2010	Banjir yang melanda lima kecamatan di Kabupaten Bone, Sulawesi Selatan. Seorang warga tewas terseret arus banjir.
14	31 Agustus 2010	Lereng setinggi 100 meter longsor dan menimpa dua rumah warga di Dusun Gemulung, Desa Kemawi, Kecamatan Somagede, Kabupaten Banyumas, Jawa Tengah. Lima korban tewas, 2 cedera ringan, dan 1 korban hilang tertimbun material longsor.
15	3 September 2010	Gunung Sinabung meletus dengan ketinggian semburan asap dan debu 3.000 meter. Jumlah pengungsi mencapai 30.052 orang.
16	25 September 2010	Angin kencang melanda sebagian besar wilayah DI Yogyakarta. Selain merobohkan pohon, balihau, dan atap semipermanen, juga menyebabkan satu orang tewas dan tujuh orang luka-luka.
17	28 September 2010	Ribuan rumah di delapan kecamatan di Kabupaten Pandeglang, Banten terendam banjir. Seorang warga tewas terseret arus banjir.
18	4 Oktober 2010	Banjir bandang melanda Wasior, ibukota Kabupaten Teluk Wondama, Papua Barat. Dalam musibah ini, 153 orang meninggal, 157 orang hilang terseret arus, 165 orang luka berat, 2.862 orang luka ringan, dan lebih dari 7.800 warga mengungsi.
19	12 Oktober 2010	Tanah longsor terjadi di Desa Bunta, Kecamatan Petasia, Kabupaten Morowali, Sulawesi Tengah. Sebanyak 11 orang ditemukan tewas.
20	25 Oktober 2010	Tsunami setinggi 1,5 meter menyapu Kepulauan Mentawai, Sumatera Barat. Sebanyak 448 orang tewas, 56 orang dinyatakan hilang, dan 15.353 orang mengungsi.
21	26 Oktober 2010	Erupsi Gunung Merapi. Sebanyak 275 orang tewas, 576 orang rawat inap. Jumlah pengungsi mencapai 287.699 orang yang tersebar di 743 lokasi pengungsian.
22	9 November 2010	Banjir akibat hujan deras melanda Kota Semarang, Jawa Tengah, menyebabkan enam warga tewas, serta puluhan rumah warga dan fasilitas umum rusak.
23	16 November 2010	Empat orang tewas tertimbun lumpur tebing di Kampung Sukajadi, Kelurahan Bondongan, Kota Bogor, Jawa Barat. Tanah tebing itu longsor karena limpahan air yang berasal dari pembangunan drainase di Jalan Pahlawan yang dilakukan serampangan.

Sumber: diolah dari berbagai media

Dibandingkan dengan tahun 2009, jumlah kejadian dan korban serta kerugian yang ditimbulkan bencana lebih kecil pada tahun 2009. Pada tahun 2009, jumlah kejadian bencana mencapai 1.675 kejadian. Jumlah korban meninggal mencapai 2.620 orang, menderita dan mengungsi sekitar 5,5 juta orang dan menimbulkan kerusakan rumah mencapai lebih dari 500 ribu unit. Pada tahun 2009 bencana gempabumi di Jawa Barat dan Sumatera Barat adalah bencana terbesar pada tahun tersebut.

Pada tahun 2010, bencana besar yang terjadi di Indonesia antara lain: Tanah longsor di Ciwidey Jawa Barat pada 22 Februari 2010 yang mengakibatkan 44 orang meninggal. Banjir di hulu dan hilir Sungai Citarum Jawa Barat pada Maret 2010 yang menyebabkan sekitar 105 ribu lebih orang mengungsi. Banjir bandang Wasior pada 5 Oktober 2010 dengan korban 291 orang meninggal. Gempabumi dan tsunami di Mentawai dengan korban 509 orang meninggal, dan letusan gunungapi Merapi di Jawa Tengah dan Yogyakarta menyebabkan 386 orang meninggal.

Tabel 4.2 Fakta dan data seputar bencana di Wasior, Mentawai dan Merapi

	Wasior	Mentawai	Merapi
Korban			
Meninggal	153 orang	509 orang	386 orang
Luka berat	26 orang	24 orang	386 orang
Luka ringan	3.374 orang	24 orang	386 orang
Hilang	146 orang	21 orang	-
Pengungsi	9.016 jiwa	11.425 jiwa	15.512 jiwa
Kerusakan			
Rumah	987 unit	749 unit	2.919 unit
Perkantoran	6 unit	7 unit	15 unit
Sarana pendidikan	7 unit	7 unit	217 unit
Sarana ibadah	4 unit	8 unit	-
Sarana kesehatan	3 unit	-	15 unit
Jembatan	4 unit	7 unit	-
Hotel/ resor	1 unit	2 unit	-
Jalan pasar	-	8 kilometer	-
Kerugian material	Rp 280,6 miliar	Rp 315 miliar	Rp 4,04 triliun
Kebutuhan rehabilitasi dan rekonstruksi	Rp 370,4 miliar	Rp 368,3 miliar	Masih dihitung

Sumber: Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB)

Kerugian yang ditimbulkan oleh bencana selama tahun 2010 cukup besar. Beberapa kerugian dan kerusakan akibat bencana yang sudah dihitung dengan menggunakan metode *Damage and Lossess Assessment* oleh BNPB dan Bappenas menunjukkan kerugian yang cukup besar. Kerugian dan kerusakan

bencana banjir bandang Wasior mencapai Rp 208,6 miliar, Mentawai Rp 315 miliar dan Merapi lebih dari Rp 4,1 triliun. Total kerugian dan kerusakan akibat bencana dari 644 kejadian di Indonesia diperkirakan lebih dari Rp 15 triliun rupiah.

Kebutuhan untuk rehabilitasi dan rekonstruksi serta percepatan pemulihan ekonomi dari bencana memerlukan dana yang sangat besar. Untuk Wasior kebutuhan rehabilitasi dan rekonstruksi mencapai Rp 370,4 miliar. Sedangkan untuk kebutuhan percepatan pemulihan ekonomi mencapai Rp 600 miliar sehingga diperkirakan kebutuhan totalnya sekitar Rp 1 triliun. Demikian pula dengan Mentawai, kebutuhan rehab rekon mencapai Rp 368,3 miliar. Untuk Merapi, kebutuhannya lebih besar daripada bencana lain yang terjadi selama 2010. Saat ini kebutuhan tersebut baru dihitung dengan metode *Human Needs Recovery Assessment*.

Potret penanganan bencana alam

Secara keseluruhan terdapat sejumlah persoalan yang dijumpai dalam upaya penanggulangan bencana, terutama yang dijumpai dalam bencana Wasior, Mentawai dan Merapi. Problem-problem tersebut antara lain:

1. Problem infrastruktur

Meski sebagian besar bencana yang terjadi dapat diprediksi jauh-jauh hari, upaya antisipasi pemerintah sangat kurang. Kondisi terkini menunjukkan bahwa pemerintah hanya siap menangani bencana, tetapi tidak siap mengantisipasinya. Akibatnya, tindakan yang dilakukan pemerintah, baik eksekutif maupun legislatif, lebih fokus dalam penanganan korban, bukan mencegah bagaimana agar korban dapat dihindarkan atau dibuat seminimal mungkin. Pemerintah masih lebih bertindak sebagai "dewa penolong" yang membagi-bagikan bantuan daripada membangun infrastruktur untuk mengurangi daya rusak bencana.

Keterbatasan infrastruktur sangat terlihat dalam upaya penanganan korban musibah di Mentawai. Banyak korban yang tersebar di pelosok Kepulauan Mentawai, Sumatera Barat, harus bertarung terhadap rasa lapar dan ancaman penyakit di dalam tenda-tenda pengungsian di zona hijau. Beberapa korban juga harus bertahan dengan luka yang mulai terinfeksi. Kondisi tim penolong dari Kepolisian Resor Kabupaten Kepulauan Mentawai pun tak jauh berbeda. Mereka bahkan harus bertahan dengan minum air dan makan daging kelapa. Laut dengan gelombang setinggi 3-4 meter menjadi kendala. Kapal dan perahu dari kayu pengangkut bantuan dari pos penanggulangan bencana di Tua Pejat, ibu kota kabupaten, terpaksa mengurungkan rencana pelayaran mereka (Kompas, 20 Desember 2010).

Seandainya Indonesia negara maju dan mau belajar dari sejarah, persoalan itu tentu dapat dieliminasi. Sebagai contoh, ketika tsunami melanda Aceh di penghujung 2004, beberapa negara yang terlibat dalam misi penanggulangan bencana, seperti Amerika Serikat, Australia, dan Singapura, menunjukkan pentingnya investasi peralatan/infrastruktur penanggulangan bencana yang terintegrasi dalam misi-misi lain, seperti pertahanan dan keamanan.

Amerika tidak hanya menyiagakan kapal perang, tetapi juga kapal amfibi yang mampu mendarat di pesisir barat Aceh untuk mengirim kendaraan berat dan pasukan penolong. Australia mengirimkan armada helikopter untuk mengirim bantuan dan mengevakuasi korban dari pedalaman Aceh dan Nias. Bahkan, dalam operasi itu, sebuah heli Sea King milik Angkatan Bersenjata Australia jatuh dan menewaskan 11 tentara mereka.

Dalam skala yang lebih terbatas, Indonesia sendiri bukannya tidak memiliki kemampuan itu. PT PAL dan PT Dirgantara Indonesia (DI) memiliki kapasitas membangun peralatan tempur yang dapat difungsikan untuk berbagai kebutuhan. Pesawat CN-235, ikon PT DI, tidak hanya memiliki kemampuan sebagai pesawat angkut sedang dan pengintai amfibi, tetapi juga dapat difungsikan sebagai ambulans terbang (Kompas, 20 Desember 2010)

PT PAL telah menguasai teknologi pembuatan kapal jenis landing platform dock yang mampu mengangkut tiga helikopter sekelas NBO-105 dan Nbell-412 yang teknologinya juga dikuasai teknisi dalam negeri. Kapasitas dan kapabilitas alat utama sistem persenjataan milik TNI itu dapat difungsikan sebagai rumah sakit terapung ketika bencana mengempas wilayah Indonesia.

Dengan tingkat kesiapan personel yang tinggi dan dapat segera digerakkan dalam segala kondisi ke berbagai wilayah, kemampuan teknologi tersebut tentu makin optimal. Ketika kekuatan itu dipadukan dengan sistem peringatan dini Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG), dapat dibayangkan betapa hebat, tentunya, kemampuan Indonesia dalam tanggap darurat, lebih-lebih jika dukungan berupa kelembagaan aparat pemerintah daerah dan ketentuan perundang-undangan juga memadai.

2. Problem kelembagaan

Belajar dari gempa bumi dahsyat dan tsunami di Aceh pada 2004 lalu, pemerintah membentuk sebuah badan untuk menanggulangi bencana yang dinamakan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). BNPB dibentuk pada 2008 melalui Peraturan Presiden RI No 8 tahun 2008. Pembentukan BNPB merupakan amanat Undang-undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Jauh hari sebelum BNPB lahir, pemerintah telah menyadari betapa pentingnya lembaga penanggulangan bencana.

Saking pentingnya lembaga penanggulangan bencana, sejarah telah mencatat di awal masa kemerdekaan, pemerintah telah membentuk lembaga penanggulangan bencana. Yaitu Badan Penolong Keluarga Korban Perang (BPKKP). Setahun berselang, BPKKP bermetamorfosa menjadi Badan Pertimbangan Penanggulangan Bencana Alam Pusat (BP2BAP). Kejadian bencana alam terus meningkat, maka penanganan secara sungguh-sungguh dan terkoordinasi sangat dibutuhkan. Untuk itu pada 1967, presidium kabinet membentuk tim koordinasi nasional penanggulangan bencana alam (TKP2BA). Pada periode 1979-1990 tim koordinasi nasional penanggulangan bencana alam ditingkatkan menjadi badan koordinasi nasional penanggulangan bencana alam (Bakornas PBA). Sebagai penjabaran operasional, dibentuk satuan koordinasi pelaksanaan penanggulangan bencana alam (Satkorklak PBA) di setiap provinsi.

Di periode 1990-2000, mulai disadari bahwa bencana bukan saja bencana alam, tapi juga bencana karena ulah manusia, seperti kecelakaan transportasi-baik darat, laut, maupun udara- dan sering kali menimbulkan korban jiwa yang besar. Selain itu sektor industri turut meningkatkan risiko bencana akibat ulah manusia ini. Itulah alasan dibalik penyempurnaan badan koordinasi nasional penanggulangan bencana alam menjadi badan koordinasi nasional penanggulangan bencana (Bakornas PB). Pada 2001-2005, Bakornas PB dikembangkan menjadi Badan Koordinasi Nasional Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (Bakornas PBP). Badan ini lalu disempurnakan menjadi BNPB pada 2008.

Dua tahun telah berlalu sejak BNPB didirikan. Seiring berjalannya waktu dan juga bencana yang terus terjadi, kinerja BNPB pun dipertanyakan. Musibah yang terjadi secara beruntun di tahun ini misalnya seperti banjir di Wasior, lalu tsunami di Mentawai, dan disusul meletusnya Gunung Merapi di Yogyakarta menjadi acuan. Tidak sedikit korban jiwa akibat peristiwa tersebut. Pertanyaan muncul karena kehadiran BNPB nyatanya tidak membuat korban jiwa terhindarkan.

Tudingan BNPB tidak bisa bekerja dengan baik sesungguhnya tidak seratur persen tepat, terutama jika mengamati UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Keluarnya UU tersebut memberi perubahan paradigma tentang penanganan bencana. Sebelumnya jika terjadi bencana, baru ada upaya tanggap darurat. Namun dengan keluarnya UU tersebut, BNPB diharapkan dapat mengurangi risiko korban jiwa akibat bencana, dampak psikologis, kerugian materi, dan dampak lingkungan.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 sudah mengharuskan semua daerah membentuk Badan Penanganan Bencana Daerah (BPBD). Kondisi yang terjadi kemudian adalah sering kali BPBD kurang berdaya karena lemah dari

sisi jumlah personel maupun kualitas sumber daya manusia. Pemerintah daerah sering kali hanya asal menempatkan orang, padahal seharusnya yang ahli dan profesional. BPBD perlu berkoordinasi dengan lembaga-lembaga terkait mitigasi bencana. Peningkatan kapasitas yang sifatnya formal maupun nonformal perlu dilakukan. Diyakini jika regulasi dan fungsi BPBD dijalankan, mitigasi akan lebih baik.

Tantangan terbesar BNPB adalah meyakinkan semua pemangku kepentingan di setiap daerah mengenai potensi bencana di wilayah masing-masing dan meresponsnya dengan tindakan nyata. Penanganan bencana pun harus berubah dari responsif menjadi preventif dalam arti mengurangi risiko bencana, dari yang sentralistik menjadi desentralisasi. Karena itu, BPBD yang merupakan tanggung jawab daerah harus segera diwujudkan.

Dari sekitar 78.000 desa, 26.000 desa di antaranya rawan bencana karena faktor alam dan pengaruh manusia. Dari 33 provinsi, yang belum memiliki BPBD adalah Kepulauan Riau, Bangka Belitung, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, dan Papua. Dari hampir 500 kabupaten/kota, yang sudah membentuk BPBD baru 171 kabupaten/kota (BNPB, 2010). Dari BPBD yang sudah terbentuk pun masih terkendala sumber daya manusia. BNPB membantu pelatihan kapasitas personel sejumlah BPBD, tetapi banyak dari mereka kemudian dimutasi atau memasuki usia pensiun.

Soal mendorong pemerintah daerah lebih responsif terhadap perencanaan mitigasi bencana, diakui Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi. Ia mencontohkan, pihaknya selalu aktif mengirimkan informasi iklim dan cuaca kepada semua pemerintah daerah. Beliau bikin surat kepada gubernur, bupati, dan wali kota. Kementerian Dalam Negeri juga sudah memerintahkan untuk segera bentuk BPBD dan meminta pemerintah daerah menyediakan anggaran yang memadai. Tetapi, apakah itu dijalankan atau tidak di daerah, ini semua berpulang ke masing-masing pemerintah daerah karena menyangkut kewenangan otonomi dan tidak ada sifat pemaksaan dari pusat.

Minimnya respon pemerintah daerah terlihat dalam musibah banjir bandang melanda Wasior, ibu kota Kabupaten Teluk Wondama, Papua Barat. Pada Oktober 2010, Menteri Lingkungan Hidup Gusti Muhammad Hatta menerbitkan peta rawan dan risiko longsor-banjir. Peta itu sudah dikirimkan kepada setiap pemerintah daerah. Wasior termasuk dalam wilayah dengan tingkat kerawanan longsor yang tinggi

Peta yang dibuat pada Februari 2010 itu gagal mencegah jatuhnya korban 153 orang tewas, 146 orang hilang, dan ribuan pengungsi setelah banjir bandang pada 4 Oktober 2010 di Wasior, ibu kota Kabupaten Teluk Wondama, Papua Barat. Sayangnya, peta risiko bencana tidak menjadi pertimbangan dalam

memilih ibu kota kabupaten pemekaran tersebut. Risiko bencana pun tidak dipertimbangkan dalam penyusunan kebijakan lainnya. Ketika muncul peta kerawanan dan risiko longsor-banjir, tidak banyak pemerintah daerah yang merespons.

Hal yang nyata sudah diketahui pun masih menjadi pekerjaan rumah yang tidak terselesaikan. Misalnya soal konstruksi bangunan tahan gempa, implementasi di lapangan masih amat lemah penegakan hukumnya. Beberapa bulan lalu telah dibuat zonasi gempa lengkap untuk seluruh wilayah Indonesia. Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG) telah mengelompokkan wilayah Indonesia menjadi enam Wilayah Gempa. Di mana Wilayah Gempa 1 adalah wilayah dengan kegempaan paling rendah (warna putih) dan Wilayah Gempa 6 dengan kegempaan paling tinggi (warna merah). Pembagian Wilayah Gempa ini, didasarkan atas percepatan puncak batuan dasar akibat pengaruh Gempa Rencana dengan perioda ulang 500 tahun (Okezone, 9 November 2010).

Tindak lanjutnya adalah ketentuan tentang konstruksi bangunan di setiap wilayah. Apakah tindak lanjut ini akan dilakukan pemerintah daerah? Siapa yang akan memonitor tindak lanjut tersebut? Korban gempa bumi bukanlah karena terjerambab ke rekahan tanah. Jumlah korban terbesar bencana gempa bumi sebagian besar adalah akibat tertimpa bagian bangunan yang roboh. Hal ini membuktikan bahwa pemerintah daerah masih belum tanggap terhadap kondisi rawan bencana di masing-masing daerahnya.

Dalam era otonomi daerah saat ini, kepercayaan sebagai modal sosial menjadi semakin penting untuk menggerakkan keeratan antara pemerintah pusat dan daerah, keeratan antara warga dan pemerintahnya, serta keeratan komunitas. Tanpa rasa percaya, pencegahan bencana hanya tinggal wacana.

3. Problem peringatan dini

Tragedi Mentawai secara jelas menunjukkan betapa pemerintah tidak serius melindungi rakyat dari malapetaka. Semua orang tahu bahwa bencana alam seperti gempa bumi dan tsunami sulit diprediksi, apalagi dicegah. Tapi korban jiwa mungkin tidak akan sebanyak sekarang jika pemerintah sungguh-sungguh membangun sistem peringatan dini. Tsunami ini datang setelah gempa berkekuatan 7,2 pada skala Richter mengguncang Mentawai dan daratan Sumatera.

BMKG memang mengirim peringatan tentang kemungkinan adanya tsunami, yang disiarkan oleh sejumlah televisi. Masalahnya, tidak semua warga Mentawai saat itu sedang menonton televisi. Kalaupun menonton, belum tentu pula mereka menyadari adanya bahaya dan kemudian menyelamatkan

diri. Itulah kelalaian baik pemerintah pusat maupun daerah. Pemerintah tidak mempersiapkan rakyat untuk menyelamatkan diri ketika bahaya datang. Bahkan pemerintah juga tidak menyediakan sistem peringatan yang bisa dipahami secara mudah dan cepat oleh masyarakat. Para pejabat seolah tidak pernah belajar dari bencana tsunami yang meluluhlantakkan Aceh pada 2004.

Memang, pemerintah pernah memasang *buoy* atau peralatan deteksi tsunami di perairan itu. Sayangnya, jumlahnya kelewat minim, tidak memadai untuk memantau pesisir Aceh, Nias, Mentawai, hingga Padang. Sebagian *buoy* bantuan Jerman ini cuma jadi pajangan karena tidak terhubung dengan satelit yang bisa mengirim pesan lewat sirene secara otomatis. Para nelayan memperparah keadaan dengan mencuri atau mempreteli peralatan pendeteksi tsunami itu.

Tragedi Mentawai seharusnya melecut pemerintah mengevaluasi semua sistem peringatan dini, terutama di daerah pesisir barat Sumatera. Sejak enam tahun lalu, para ilmuwan sudah memperingatkan pemerintah bahwa kawasan ini rawan gempa dan tsunami. Di wilayah ini diperkirakan akan ada gempa besar yang selalu berulang setiap 200 sampai 300 tahun karena lempeng kulit bumi di sana saling menghunjam dan sewaktu-waktu bisa patah.

Harus diakui, membangun sistem peringatan dini tsunami untuk melindungi seluruh rakyat di negeri ini tidak hanya pelik, tapi juga mahal. Sebuah *buoy* saja harganya Rp 4,2 miliar. Namun biaya ini tak ada artinya bila dibandingkan dengan nyawa penduduk. Lagi pula, melindungi rakyat merupakan fungsi utama negara, hal yang justru diabaikan oleh pemerintah.

Ke depannya, dalam rangka pembangunan sosial yang berkelanjutan di Indonesia, diperlukan manajemen bencana yang relevan. Yakni manajemen bencana yang dapat memberdayakan masyarakat korban bencana dan memulihkan keterpurukan korban akibat bencana. Rehabilitasi dan rekonstruksi bukan saja dari sisi fisik, namun juga dari sisi sosial dan ekonomi. Pemberdayaan masyarakat perlu melibatkan kearifan lokal dan berbagai potensi yang ada di setiap wilayah bencana.

4. Problem manajemen bencana

Kebanyakan dari kita mungkin menganggap penanganan bencana yang ditayangkan di televisi ketika Gunung Merapi meletus dan Kepulauan Mentawai diterjang tsunami adalah manajemen bencana. Padahal, penanggulangan bencana bukan hanya berbentuk respons tanggap darurat, tetapi juga dilakukan pra dan pascabencana.

Ketua Pusat Studi Bencana Alam Universitas Gadjah Mada Junun Sartohadi mengatakan, meskipun ada perbaikan dalam penanganan bencana, belum ada perubahan besar terkait manajemen bencana. Pengelolaan bencana masih berbasis tanggap darurat, bukan mitigasi. Basis tanggap darurat itu pula yang menyebabkan penanganan bencana masih compang-camping karena unsur perencanaan menjadi urutan kesekian.

Manajemen bencana dimulai dari perencanaan pembangunan yang bersandar pada analisis penanganan risiko. Absennya analisis penanganan risiko tecermin pada penanganan bencana Merapi. Tidak ada perencanaan jelas bentuk aktivitas ekonomi seperti apa yang menjadi tumpuan hidup masyarakat, apakah peternakan, pertanian, atau pertambangan. Karena tidak ada perencanaan, setelah bencana, kita bingung bagaimana membangun kembali. Padahal, pola aktivitas Merapi sudah bisa dibaca dan diprediksi akan masuk ke fase erupsi besar setiap 4-9 tahun sehingga dipilih aktivitas perekonomian warga yang dari sisi bisnis sudah menguntungkan sebelum siklus berakhir.

Dapat dikatakan, hingga sekarang belum ada manajemen bencana yang dinilai mampu mengatasi masalah dengan komprehensif dan efektif. Hampir dalam setiap peristiwa bencana, Pemerintah dan masyarakat seolah dilanda kepanikan sehingga tidak dapat memberikan pertolongan pertama dan bantuan-bantuan lain secara optimal kepada para korban bencana. Contoh terkini dari buruknya manajemen bencana yang dilakukan Pemerintah adalah pada peristiwa bencana gempa bumi di Sumatera Barat, lalu banjir bandang di Wasior Papua, kemudian penanganan bencana tsunami di Kepulauan Mentawai yang berbarengan dengan bencana meletusnya Gunung Merapi di Yogyakarta dan Jawa Tengah.

Gempa bumi Sumatera Barat 2009 terjadi dengan kekuatan 7,6 Skala Richter di lepas pantai Sumatera Barat pada pukul 17:16:10 WIB tanggal 30 September 2009. Gempa ini terjadi di lepas pantai Sumatera, sekitar 50 km barat laut Kota Padang. Gempa menyebabkan kerusakan parah di beberapa wilayah di Sumatera Barat seperti Kabupaten Padang Pariaman, Kota Padang, Kabupaten Pesisir Selatan, Kota Pariaman, Kota Bukittinggi, Kota Padangpanjang, Kabupaten Agam, Kota Solok, dan Kabupaten Pasaman Barat.

Menurut data Satkorlak PB, sedikitnya 1.117 orang tewas akibat gempa ini yang tersebar di 3 kota & 4 kabupaten di Sumatera Barat, korban luka berat mencapai 1.214 orang, luka ringan 1.688 orang, korban hilang 1 orang. Sedangkan 135.448 rumah rusak berat, 65.380 rumah rusak sedang, & 78.604 rumah rusak ringan.

Menurut Koordinator LSM *Government Watch*, Farid Faqih, penanggulangan bencana gempa bumi di Sumatera Barat yang dilakukan pemerintah dinilai sudah sesuai prosedur tapi masih lamban dan panik. Kelambanan tersebut disebabkan infrastruktur jalan dan medan menuju ke lokasi bencana rusak serta keterbatasan peralatan. Kelambanan penanganan tersebut menyebabkan korban yang luka-luka menjadi meninggal, karena terlambat mendapatkan pertolongan (Retnaningsih, 2009).

Evakuasi korban yang terjebak dalam reruntuhan gedung hingga hari kedua, Kamis 1 Oktober 2009 masih dilakukan secara manual menggunakan linggis, palu, dan cangkul, yang sangat lamban. Baru pada hari ketiga, Jumat 2 Oktober 2009, upaya evakuasi korban dilakukan menggunakan alat berat. Padahal, daya tahan manusia tidak makan dan tidak minum sama sekali hanya sekitar dua hingga tiga hari. Jika upaya evakuasi bisa dilakukan lebih mungkin korban selamat lebih banyak yang bisa diselamatkan. Alat berat yang digunakan hendaknya tidak hanya ekskavator, namun juga dilengkapi dengan alat berat yang memiliki capit seperti keping, sehingga bisa mengangkat atau menggeser puing.

Penanganan gempa Sumatera Barat dinilai tidak sistematis. Akibatnya, proses evakuasi terhadap korban lambat, distribusi bantuan tidak merata, daerah terisolasi tak tersentuh, data korban simpang siur, dan sejumlah persoalan lainnya. Berbagai kelemahan ini antara lain karena kepala daerah yang seharusnya juga selaku pemegang kekuasaan dan komando tertinggi di daerah tidak pernah dilatih manajemen bencana, baik prabencana, tanggap darurat (ketika bencana terjadi), maupun pascabencana. Kebijakan kepala daerah lebih bersifat reaktif dan tidak berdasarkan pada pengetahuan manajerial bencana. Untuk tanggap darurat, misalnya, kepala daerah tidak pernah dilatih soal prosedur distribusi bantuan, prosedur evakuasi korban, penanganan pengungsi, penanganan kesehatan korban, koordinasi antarinstansi, dan lainnya.

Problem sejenis berulang pada penanganan bencana di Wasior, Mentawai dan lereng Merapi. Korban bencana di Wasior harus menunggu berhari-hari untuk menunggu bantuan tiba. Para pengungsi di lereng Merapi juga bernasib sama. Meskipun mereka berdiam di Pulau Jawa yang menjadi pusat negara ini ternyata penanganan nasib para pengungsi masih jauh dari gambaran ideal. Pemerintah terlihat sangat kedodoran untuk ketika harus mengurus ratusan ribu pengungsi dalam waktu yang begitu sempit dan keterbatasan infrastruktur pengungsian.

Pengurangan resiko bencana

Dalam ranah kebencanaan, ada istilah pengurangan risiko bencana (*disaster reduction risk / DRR*) yang berarti upaya mengurangi risiko dan kerugian bencana. Pendekatan DRR ini multiaspek, multisektor, dan multidimensi. Upaya DRR ini mensyaratkan koordinasi antara lembaga pemerintah dan nonpemerintah, kesiapan pemerintah pusat dan daerah, pengetahuan yang memadai untuk semua level, mulai dari pemerintah hingga masyarakat biasa, serta infrastruktur yang memadai.

Akan tetapi, kendalanya masih besar. Mulai dari pemerintah daerah yang pengetahuannya kurang, perhatiannya kurang memadai, sampai pada pemerintah daerah yang enggan menyediakan dana khusus penanggulangan bencana. Menurut Hening Parlan, Direktur Humanitarian Forum Indonesia, masih ada gap yang besar antara kebijakan dan implementasi, intuisi dan pengetahuan, serta masyarakat dan pemerintah, koordinasi dan sektoral (Kompas, 20 Desember 2010).

Kebijakan publik yang berorientasi pada penurunan resiko bencana belum menjadi arus utama negeri ini. Ketua Institut Hijau Indonesia (IHI) Chalid Muhammad menyatakan, penelitian IHI dan Yappika pada awal 2010 menyimpulkan berbagai kebijakan pemerintah secara sistematis meningkatkan risiko bencana melalui berbagai perusakan lingkungan yang legal.

Pada tahun 2009, pemerintah menerbitkan izin pemanfaatan kayu di Papua Barat seluas 3,5 juta ha, termasuk izin menebang 196.000 ha di Kabupaten Teluk Wondama. Sebanyak 6,6 juta hektar hutan primer dan sekunder Papua Barat terkepung HPH, tambang, dan perkebunan. Izin perkebunan mencapai 219.000 hektar. Hutan seluas 3,9 juta hektar dibebani HPH bagi 20 perusahaan dan 16 perusahaan tambang mineral. Total luas konsesi itu mencapai 2,7 juta hektar. Semua tumpang tindih. Ada izin pertambangan minyak dan gas di darat dan laut seluas 7,2 juta hektar. Bisa dibayangkan 11,54 juta hektar wilayah Papua Barat nyaris habis terbagi. Jika semua aktivitas itu benar-benar dilakukan, bisa terjadi bencana besar karena lingkungan rusak parah.

Greenpeace Asia Tenggara menyatakan, rencana berbagai kementerian memakai tambahan sekitar 63 juta ha lahan untuk berbagai produksi industri pada 2030 mengancam 40 persen hutan alam tersisa. Laporan Greenpeace berjudul "Uang Perlindungan" yang dipublikasikan secara internasional pada 23 November 2010 menyebutkan, industri yang berencana menambah lahan produksi pada 2030 adalah pulp dan kertas (28 juta hektar), minyak sawit (9 juta hektar), pertanian (13 juta hektar), *biofuel* (9 juta hektar), dan pertambangan (4 juta hektar). Rencana itu berpotensi menghilangkan 37 juta hektar hutan alam (Greenpeace, 2010).

Egosektoral yang tinggi punya andil pada besarnya korban dalam suatu bencana. Bencana dianggap bukan urusan sektor. Sektor merasa tugasnya hanya yang terkait proyek pembangunan saja. Itu amat terasa, karena setiap kali terjadi bencana, justru masyarakat yang datang lebih dulu dibanding pemerintah. Yang terakhir, jangan pernah tinggalkan *local wisdom*. Sebelum kita melaksanakan DRR dengan benar, jangan kita gampang menyatakan pasrah (karena ini adalah kehendak Tuhan).

Penguatan modal sosial

Kerugian bencana alam yang jarang dihitung dan seharusnya menjadi perhatian adalah hilangnya modal sosial berupa rasa percaya masyarakat, terutama kepada para pemimpinnya, atas kemampuan berempati kepada korban. Di Sumatera Barat, gubernurnya memilih pergi ke Jerman saat korban tsunami di Mentawai belum tuntas tertangani. Di Yogyakarta, masyarakat masih menunggu terwujudnya janji bantuan sapi yang diucapkan Presiden, sementara pada saat bersamaan pemerintah mengajukan RUU Keistimewaan Yogyakarta yang meresahkan rakyat Yogya.

Kepercayaan, menurut pemikir sosial politik asal Amerika, Francis Fukuyama, adalah modal sosial yang sama pentingnya dengan modal fisik dalam mencapai kejayaan ekonomi di tengah persaingan global. Melalui bukunya, *Trust: The Social Virtues & the Creation of Prosperity* Fukuyama memperlihatkan pengalaman berbagai bangsa bahwa hanya masyarakat dengan kepercayaan sosial tinggi dan memelihara keeratatan ikatan sosial komunitasnya yang akan mampu mencapai kejayaan ekonomi pada zaman kompetisi bebas saat ini (Fukuyama, 1995). Dalam konteks negara, kepercayaan itu juga antara warga dengan pemerintahnya.

Dalam serangkaian bencana alam di tahun 2010 silam, khususnya pada peristiwa erupsi Gunung Merapi, ketegangan atas kontroversi peran *local genius* (Mbah Maridjan), bersama entitas *local wisdom* (kearifan lokal), jauh lebih kuat dibanding tidakberbunyinya sirene tanda bahaya di Mentawai. Ketegangan sejenis niscaya akan terus muncul di masa mendatang jika *local genius* dan *local wisdom* di satu sisi, dan teknologi beserta sistem penanganan bencana berbasis ilmu pengetahuan dan teknologi, tidak segera tuntas ditata dalam sistem mitigasi secara nasional.

Tentulah keliru jika sedari awal kita sudah mengambil kesimpulan bahwa *local genius* dan *local wisdom* serta nilai-nilai tradisi lokal secara umum tidak memberikan kontribusi apapun dalam upaya pengurangan resiko bencana. Catatan ini bukti bahwa *local wisdom* bisa menyelamatkan pendukung tradisi itu: Bukti menunjukkan pada Minggu pagi 26 Desember 2004, ketika Simeulue digoyang gempa hebat, penduduk berlarian ke luar rumah. Beberapa menit setelah gempa tektonik itu air pantai tersedot sampai 1 kilometer dari pantai.

Akibatnya, banyak ikan menggelepar. Mereka pun tahu. Ikan-ikan itu dibiarkan begitu saja. Sejurus kemudian, aba-aba ‘Smong’ dikumandangkan. Mereka pun berlari ke arah bukit untuk menghindari gelombang tsunami.” (Tsunami, Subandono Diposaptono dan Budiman, Penerbit Buku Ilmiah Populer 2006, halaman 118).

Kearifan lokal seperti: “Smong” yaitu aba-aba dan bunyi-bunyian penanda ancaman tsunami di Kepulauan Simeulue, Kabupaten Simeulue, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam; tradisi “Omo Hada” (rumah panggung besar) di Pulau Nias, Sumatera Utara; atau tradisi “Sasi” (pencarian cacing) untuk menentukan musim paus di Lamalera, Nusa Tenggara Timur dan sekitarnya—adalah sederet kecil kekayaan kearifan lokal—yang pada sisinya memiliki fungsi aplikatif dan berkaitan dengan mitigasi (pencegahan ancaman) bencana alam (Kompas, 20 Desember 2010). Di situlah sebagian peran sosok seperti Mbah Maridjan muncul.

Fungsi yang mirip—tetapi posisinya ”abu-abu” karena melibatkan penggunaan teknologi dan ilmu pengetahuan—tergambar misalnya pada komunitas warga desa pencinta radio komunikasi yang memantau aktivitas vulkanik Merapi. Ini pula peran yang dimainkan komunitas anak-anak muda pemantau banjir Sungai Code di tengah Kota Yogyakarta.

Tidak kalah penting ialah membangun kesadaran dan memberikan pelatihan keterampilan menghadapi ancaman bencana alam bagi masyarakat luas. Masyarakat juga harus disadarkan bahwa negeri kita berada di jalur lintasan gunung berapi aktif, atau *ring of fire*. Negeri ini juga berada pada jalur patahan lempeng bumi yang sewaktu-waktu bergeser dan memicu gempa tektonik.

Manfaat dari adanya upaya sosialisasi langsung kepada masyarakat yang bertempat tinggal di daerah beresiko tinggi terkena bencana terlihat dalam musibah gempa bumi dan tsunami di Mentawai. Musibah Mentawai memang memicu pertanyaan mengapa BMKG menghentikan peringatan adanya ancaman tsunami, padahal kemudian tsunami ternyata muncul, menyapu, dan menimbulkan korban jiwa ratusan orang. Soal aplikasi peringatan dini tsunami itu, ketika itu sebenarnya belum tuntas duduk perkaranya.

Dari informasi penduduk, terungkap bahwa saat gempa disusul tsunami terjadi, ternyata tidak terdengar raungan sirene sinyal bahaya dari (lokasi) Stasiun Pemantauan Pasang Surut yang ditempatkan di Pelabuhan Laut Tua Pejat, Kabupaten Kepulauan Mentawai. Namun, karena pernah ada sosialisasi, dan masyarakat langsung melihat air surut tajam, maka mereka segera lari ke bukit. Akhirnya sebagian masyarakat bisa selamat dari bencana karena manfaat sosialisasi, meskipun alat sirene penanda bahaya tsunami tidak bergaung pada saat itu.

Penutup dan rekomendasi

BNPB mengingatkan bahwa bencana hidrometeorologi masih berpotensi besar terjadi di Indonesia tahun ini. Sesuai data BMKG serta lembaga meteorologi sejumlah negara menyebutkan, curah hujan Indonesia pada Januari 2011 hingga Maret 2011 di atas normal. Periode ini diperkirakan akan jadi puncak bencana hidrometeorologi tahun ini (Kompas.com, 3 Januari 2011).

Selain itu, Setelah Gunung Merapi meletus, tercatat 19 gunung api menggeliat. Ancamannya diperkirakan masih terus berlangsung pada 2011. Selain Merapi, gunung api yang berstatus siaga hingga kini adalah Gunung Ibu di Halmahera, Maluku Utara, dan Gunung Bromo di Jawa Timur. Sebanyak 17 gunung api lainnya berlevel waspada. Gunung Bromo, Krakatau (Lampung), Dukono (Maluku Utara), Gunung Ibu, dan Gunung Merapi masih akan beraktivitas hingga tahun 2011 ini. Karena itu, butuh kewaspadaan dan kesiapsiagaan bagi pemerintah dan masyarakat sekitarnya. Perlu diambil langkah-langkah antisipatif menghadapi ancaman bencana alam tersebut:

1. Banyak daerah harus menghadapi bencana alam yang sama dari tahun ke tahun. Padahal, jika infrastruktur bencana dibangun walau dengan nilai investasi yang besar, anggaran penanganan bencana tahun berikutnya dapat ditekan. Untuk membangun infrastruktur, butuh biaya besar. Namun, itu dapat diatasi jika pemerintah punya niat kuat mengatasi dampak bencana. Kendala birokrasi yang sering kali muncul juga dapat dilalui jika pemimpin yang ada berani mengambil tindakan nyata untuk membebaskan masyarakat dari rutinitas bencana. Penanganan bencana bukan soal ahli atau bukan, tetapi ada kemauan atau tidak. Pemerintah harus melakukan yang sesuai kemampuannya, jangan tindakan-tindakan biasa dengan kemampuan rendah yang bisa dilakukan masyarakat.
2. Mendesak pemerintah segera berinvestasi dan memiliki rencana jangka panjang untuk menghadapi bencana. Selain untuk mengurangi dampak bencana, investasi dan rencana jangka panjang itu merupakan amanat Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Rencana jangka panjang itu di antaranya mencakup kajian teknis risiko bencana, pemetaan daerah rawan bencana, dana penanggulangan bencana, dan mempersiapkan sumber daya manusia pendukung yang berkualitas.
3. Mengingat keterbatasan waktu dan biaya membangun infrastruktur fisik yang cukup besar, maka satu-satunya pilihan investasi yang harus dikembangkan ke depan adalah penguatan kultur lokal, terutama di daerah rawan bencana, untuk meminimalkan resiko dan kerugian bencana. Contoh nyata, penguatan masyarakat oleh beberapa lembaga swadaya masyarakat di Mentawai sangat membantu dalam meminimalkan resiko bencana.

4. Terhadap kearifan lokal ini, dibuatkan jembatan pemahaman sehingga fungsi aplikatifnya yang jelas dan rasional ditemukan, dan terus dikembangkan kemanfaatannya. Terhadap ilmu pengetahuan teknologi dan perangkatnya, jembatannya ialah penataan terus-menerus sistem mitigasi bencana berskala nasional, andal, dan dikuasai pengoperasiannya oleh kelompok-kelompok masyarakat, dan menjadi kebiasaan rutin.
5. Aplikasi ilmu pengetahuan dan teknologi harus didorong merata, dan optimal dioperasikan di daerah-daerah yang berpotensi bencana alam. Aplikasi konsep-konsep ilmu pengetahuan teknologi dan perangkatnya harus dikembangkan menjadi bagian mitigasi bencana berskala nasional dengan standar tertentu. Di situlah peran penting ilmuwan seperti Dr Surono, Kepala PVMBG Badan Geologi, muncul. Teknologi dan ilmu pengetahuan kebencanaan dan kearifan lokal tak akan bertabrakan, dalam arti saling menyepelkan, jika dibangun “jembatan” penghubung.



Bagian Lima

PERAN NEGARA DALAM TOLERANSI BERAGAMA

— Antonius Wiwan Koban —

Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, negara Indonesia menjunjung kehidupan beragama dan menjamin kebebasan beribadah. Kondisi nyata masyarakat Indonesia yang majemuk dalam agama yang dianut, berkonsekuensi pada negara/pemerintah harus memfasilitasi toleransi antar pemeluk agama. Hal ini seharusnya sejalan dengan semboyan negara yaitu *Bhinneka Tunggal Ika*, artinya berbeda-beda namun tetap satu (*unity in diversity*).

Toleransi beragama menjadi kompleks permasalahannya ketika negara terdiri dari masyarakat yang majemuk dalam praktek keyakinan, beragama, dan beribadah. Yang menjadikannya bermasalah adalah pergesekan antar kelompok yang berbeda. Sementara yang menjadikannya kompleks adalah konflik nilai-nilai subyektif dan kepentingan kelompok di antara masyarakat. Masalahnya semakin kompleks ketika politisasi identitas turut bermain pula di dalamnya. Di beberapa daerah bahkan intoleransi didukung oleh kepala daerah sebagai konsekuensi dari kontrak politiknya dengan kelompok garis keras yang mendukungnya.

Dalam tahun 2010, konflik-konflik horisontal antar masyarakat yang berbeda keyakinan, agama, dan cara beribadah menunjukkan kecenderungan yang semakin tajam dan nyata di masyarakat. Konflik-konflik ini bahkan disertai dengan tindak kekerasan yang semakin agresif. Dari laporan-laporan kebebasan beragama di Indonesia sebelum tahun 2008, diperoleh gambaran bahwa

konflik intoleransi yang umumnya terjadi adalah antara agama mayoritas dan minoritas, misalnya isu Kristenisasi yang mendapat reaksi keras dari mayoritas pemeluk Islam. Setelah tahun 2008, ditandai dengan meningkatnya kasus jemaah Ahmadiyah, konflik intoleransi meluas tidak hanya antar agama, namun inter agama. Isu penodaan agama dan penyesatan aliran agama menjadi marak. Menguatnya era otonomi daerah, memunculkan gejala favoritisme agama mayoritas di tingkat lokal. Tahun 2010, konflik antar dan inter agama dapat dikatakan tinggi intensitasnya, sehingga banyak pihak menyebut tahun 2010 sebagai tahun intoleransi di Indonesia. Peran pemerintah dalam kasus intoleransi pun menjadi sorotan.

Tulisan ini akan menyorot lebih kepada peran negara dalam toleransi beragama. Sejauh mana negara/pemerintah menempatkan dirinya dalam koridor kehidupan beragama. Apa saja dan bagaimana pengaturan oleh Pemerintah. Bagaimana praktek jaminan dan perlindungan kebebasan beragama oleh Pemerintah, sebagai konsekuensi dari amanat konstitusi.

Intoleransi Beragama

Berikut ini adalah rangkuman rekam data tentang kasus-kasus intoleransi yang terjadi sepanjang tahun 2010.

Intoleransi terhadap Rumah Ibadah

Sekilas data, sepanjang tahun 2010, intoleransi dalam berkeyakinan, beragama, dan beribadah mengalami peningkatan yang memprihatinkan. Terjadi peningkatan dalam kuantitas (jumlah kasus) dan kualitas (intensitas kasus). Antara lain dilaporkan oleh Setara Institute bahwa dalam kurun waktu Januari-Juli 2010 saja tidak kurang dari 28 peristiwa kekerasan terhadap kebebasan beribadah dan berkeyakinan terjadi, terutama dalam bentuk penyerangan, penutupan dan perusakan tempat ibadah.

Dari fakta temuan di lapangan yang dicatat oleh Setara Institute dalam laporan “Review Tematik Pelanggaran Kebebasan Beragama/Berkeyakinan tentang Rumah Ibadah & Hak Beribadah, Juli 2010” dilaporkan beberapa hal berikut. Kebebasan yang diserang adalah bebas untuk beribadah dan hak mendirikan rumah ibadah. Untuk jenis pelanggaran yang sama, Setara mencatat adanya kenaikan insiden dari tahun 2008 dan 2009. Pada 2008, hanya tercatat 17 peristiwa pelanggaran. Sementara pada 2009, hanya tercatat 18 peristiwa pelanggaran.

Dari data yang dikumpulkan Setara Institute di wilayah Sumatera dan Jawa, berdasarkan target sasarannya, penyerangan rumah ibadah paling banyak adalah gereja Kristen/Katolik dan mesjid Ahmadiyah. Sementara ditinjau

dari wilayah terjadinya pelanggaran, insiden paling banyak terjadi di Jawa Barat (16 peristiwa), Jakarta (6 peristiwa), Sumatera Utara (2 peristiwa), dan tempat lainnya yaitu Riau, Lampung, Jawa Tengah, Banten masing-masing satu peristiwa. Kasus intoleransi terhadap rumah ibadah pada 2010 yang paling mengemuka adalah pelarangan Gereja HKBP Ciketing di Bekasi pada Agustus-September 2010 yang memuncak pada tindak kekerasan penyerangan dan penusukan pendeta gereja itu.

Tidak terdapat data apakah ada rumah ibadah selain gereja dan mesjid Ahmadiyah yang juga mengalami gangguan kekerasan dan pelarangan pada tahun 2010. Sementara pada tahun 2008, data dari CRCS Universitas Gadjah Mada menyebutkan ada satu kasus perusakan Pura Hindu yaitu Pura Sengkareng di Lombok Barat. Hal ini tampaknya disebabkan karena data intoleransi rumah ibadah tahun 2010 yang dilaporkan baik dalam temuan Setara Institute maupun di media-media nasional, lebih mencakup wilayah Jawa dan Sumatera. Sebagai catatan, tampaknya diperlukan pengamatan lebih lanjut terhadap kondisi di kawasan Indonesia Timur mengingat situasi beragama di sana berbeda yaitu di beberapa tempat agama Kristen menjadi mayoritas (Papua dan Sulawesi Utara) dan Hindu (Bali).

Kajian-kajian dari The Wahid Institute maupun *Center for Religious and Cross-cultural Studies* (CRCS) Universitas Gadjah Mada serta Setara Institute yang ketiga lembaga ini masing-masing melakukan laporan tentang kebebasan beragama di Indonesia tahun 2008 mengindikasikan penerbitan regulasi dari Pemerintah yang menguatkan kasus kekerasan terhadap rumah ibadah. Diindikasikan bahwa pemberlakuan Surat Peraturan Bersama Menteri tentang izin mendirikan rumah ibadah yang dikeluarkan tahun 2006 dan Surat Keputusan Menteri tentang pelarangan kegiatan jemaah Ahmadiyah tahun 2008, berkontribusi dalam mendorong masyarakat dan aparat negara untuk melakukan gangguan, ancaman, dan penutupan paksa terhadap rumah ibadah gereja Kristen/Katolik dan mesjid Ahmadiyah. Gejala itu masih berlanjut selama tahun 2010.

Berdasarkan riwayat insiden, Jawa Barat dan Jakarta selama 3 tahun (2008, 2009, 2010) selalu tercatat terjadi tingkat pelanggaran kebebasan beragama/berkeyakinan yang tertinggi. Kemudian jika dilihat per kabupaten/kota, khususnya di Jawa Barat, insiden-insiden ini terjadi paling banyak di kawasan perkotaan dan masyarakat urban. Kota Bekasi, Bogor, dan Jakarta Timur tercatat sebagai wilayah yang pada tahun 2010 terjadi paling banyak insiden pelanggaran kebebasan beribadah. Kecenderungan di kawasan perkotaan dan masyarakat urban ini tampaknya terkait dengan migrasi penduduk, di mana terjadi kebutuhan untuk mendirikan rumah ibadah karena perpindahan umat atau penambahan jumlah umat.

Tabel 5.1 Beberapa kasus intoleransi terhadap rumah ibadah gereja di tahun 2010

Waktu	Nama & lokasi gereja	Perlakuan yang dialami	Alasan perlakuan
3 Jan	Gereja HKBP Filadelfia, Tambun Utara, Bekasi	Pelarangan ibadah oleh warga dan penyegelan gereja oleh Pemda Bekasi	Gereja tidak memiliki IMB
21 Jan	Gereja di Pisangan Jaya, Kec. Sepatan, Tangerang	Penyegelan gereja oleh Pemda atas desakan FPI dan HTI	Meresahkan warga karena dicurigai Kristenisasi
22 Jan	Gereja HKBP di Sibuhuan, Padang Lawas, Sumatera Utara	Pembakaran gereja oleh massa	Meresahkan masyarakat karena jemaat semakin banyak padahal status bangunan tidak memenuhi syarat pendirian
22 Jan	Gereja Pantekosta di Sibuhun, Padang Lawas, Sumatera Utara	Pembakaran gereja oleh massa yang sama pada kasus gereja HKBP di atas.	Meresahkan masyarakat karena jemaat semakin banyak padahal status bangunan tidak memenuhi syarat pendirian
24 Jan	GKI di Ciranjang, Cianjur, Jawa Barat	Penolakan warga terhadap pendirian bangunan gereja.	Meresahkan masyarakat dan menyalahi peruntukan bangunan.
24 Jan	Gereja Kristen Pasundan Ciranjang, Cianjur, Jawa Barat	Penolakan warga terhadap pendirian bangunan gereja	Meresahkan masyarakat dan menyalahi peruntukan bangunan.
24 Jan	GBI Kairos, Duren Sawit, Jakarta Timur	Penghentian paksa kegiatan ibadah oleh massa	Meresahkan warga dan menyalahi peruntukan bangunan.
5 Feb	Gereja HKBP Karawang Wetan, Karawang, Jawa Barat	Penutupan gereja secara paksa oleh massa.	Meresahkan warga dan desakan warga untuk menutup gereja ini tidak dipenuhi oleh Pemda. Gereja ini sudah memiliki izin lengkap.
7 dan 28 Feb 20 Jun	Gereja HKBP Pondok Timur, Bekasi, Jawa Barat	Penolakan warga terhadap keberadaan bangunan gereja. Kemudian atas desakan warga, gereja ini disegel oleh Pemda Bekasi melalui Dinas Penataan dan Pengawasan Bangunan (P2B) tanggal 1 Maret 2010	Bangunan rumah tinggal digunakan untuk beribadah oleh jemaat gereja. Jemaat lalu membuka segel, karena menganggap Dinas P2B tidak berwenang menyegel. Gereja ini kembali disegel Pemda Bekasi 20 Juni 2010.
15 Feb	Gereja Galilea, Perumahan Taman Galaxy	Penghentian paksa kegiatan ibadah di gereja oleh FPI, FKUB Bekasi, Gerakan Pemuda Islam, dan beberapa Ormas Islam lainnya.	Keberadaan gereja telah meresahkan warga.

Waktu	Nama & lokasi gereja	Perlakuan yang dialami	Alasan perlakuan
18 Feb	Kapel Katolik Sumber Cirebon, Jawa Barat	Desakan penutupan gereja oleh Ketua Gabungan Remaja Islam (Garis) namun ditolak oleh Lurah setempat.	Garis menganggap gereja ini meresahkan warga karena mengganggu warga yang sedang shalat Maghrib.
11 Mar 24 Des	GKI Taman Yasmin, Bogor Barat	Penyegelan oleh Pemda atas desakan Forkami (Forum Komunikasi Muslim Indonesia) Bogor. Pemda mencabut IMB gereja. Penyegelan oleh Satpol PP didampingi Polresta dan Koramil.	Keberadaan gereja dianggap meresahkan warga. Kemudian pada 24 Desember 2010, jemaat mengadakan ibadah Natal di trotoar lokasi gereja yang disegel.
1 Apr	Gereja Katolik Yohanes Baptista, Parung, Bogor	Penghalangan kegiatan ibadah oleh massa disertai ancaman.	Alasan tidak dijelaskan. Muspika (Musyawarah Pimpinan Kecamatan) kemudian memfasilitasi jemaat melakukan ibadah di tempat lain.
4 Apr	GKJ Sukorejo, Kendal, Jawa Tengah	Pembakaran gereja, namun berhasil dihentikan, sehingga hanya pintu gereja yang terbakar.	Tidak dijelaskan.
27 Apr	Bangunan milik BPK Penabur, Cisarua, Bogor	Pembakaran dan kerusakan pembangunan wisma, 2 unit mobil, dan alat kerja.	Meresahkan warga karena diduga akan menjadi pusat kegiatan keagamaan. Wakil Bupati Bogor lalu menghentikan proses pembangunan, walau sebelumnya IMB sudah diberikan.
21 Jun	Rumah ibadah di Tembilahan Hulu, Indragiri Hilir	Penyegelan rumah ibadah oleh Satpol PP.	Melanggar Peraturan Bersama Menteri tentang Pendirian Rumah Ibadah dan Perda tentang Ketertiban Umum dan Perda tentang IMB.
Juni	Gereja Katolik Yohanes Maria, Cilangkap, Jakarta Timur	Penolakan warga terhadap pendirian bangunan gereja, disertai spanduk bertuliskan penolakan dari masyarakat.	Meresahkan warga dan tidak memperoleh IMB walau telah diurus selama 12 tahun.
Juni	Gereja Katolik Kalvari, Pondok Gede, Jakarta Timur	Penolakan oleh warga terhadap pendirian bangunan gereja, walau izin telah diurus.	Meresahkan warga dan tidak memperoleh IMB.
Juni	Gereja Katolik Ratu Rosari, Lenteng Agung, Jakarta	Penolakan oleh warga terhadap pendirian bangunan gereja, disertai spanduk bertuliskan bahwa masyarakat menolak pembangunan gereja di wilayahnya.	Tidak disebutkan.

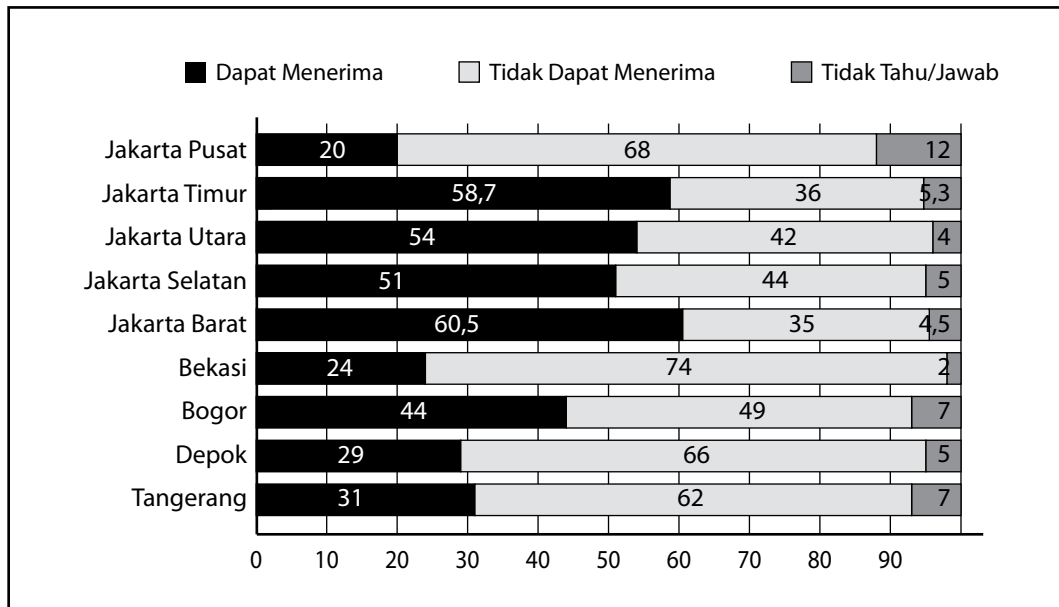
Waktu	Nama & lokasi gereja	Perlakuan yang dialami	Alasan perlakuan
Juni	Gereja Katolik Leo Agung, Jati Bening, Jakarta Timur	Pemda menolak memberikan izin pembangunan gereja ini yang pada tahun 2000 pernah dibakar oleh massa.	Tidak disebutkan.
18 Juli	Gereja HKBP Ciketing, Bekasi	Penyerangan kegiatan ibadah jemaat HKBP Pondok Timur yang disegel gerejanya lalu mengadakan ibadah di lahan kosong di Ciketing.	Meresahkan warga
19 Juli	Gereja Pantekosta Cileungsi, Bogor	Penyegelan gedung gereja oleh Satpol PP dengan surat perintah dari Bupati Bogor disaksikan Wakapolres Bogor.	Meresahkan warga dan menyalahi peruntukan.
Des	GKI Rancaekek, Bandung, Jawa Barat	Penyegelan gedung gereja	Tidak disebutkan
7 Des	Gereja Katolik Kristus Raja, Sukoharjo, Solo	Gedung gereja dilempari bom rakitan, bom meledak dan tidak ada korban jiwa	Tidak disebutkan
Des	GKSI Bonepute, Luwu, Sulawesi Selatan	Gedung gereja dibongkar paksa oleh Pemda setempat	Tidak disebutkan

Sumber: Setara Institute, Juli 2010; Kompas, 26 Desember 2010; FKKJ, Desember 2010

Dari data yang dilaporkan di atas, alasan penolakan rumah ibadah secara umum dikatakan “meresahkan masyarakat”. Namun dalam laporan-laporan kebebasan beragama dan beribadah baik oleh Setara (2008, 2010) dan CSRC UGM (2008) serta The Wahid Institute (2008) tidak banyak dijelaskan lebih rinci perihal alasan meresahkan masyarakat ini.

Gejala penolakan rumah ibadah agama lain juga mengemuka dalam hasil survei Setara Institute di masyarakat urban Jabotabek (Jakarta, Bogor, Tangerang, Bekasi) pada November 2010. Survei ini antara lain menunjukkan bahwa masyarakat di Ibukota Jakarta dan daerah urban di sekitar Jakarta memiliki tingkat intoleransi yang cukup tinggi. Bahkan ada kelompok masyarakat yang secara tegas menyatakan ketidaksetujuannya apabila ada pemeluk agama lain membangun rumah ibadah di dekat tempat tinggalnya.

Grafik 5.1 Sikap penerimaan terhadap rumah ibadah lain di dekat tempat tinggal di Jabotabek (dalam persentase)



Sumber: Survei Setara Institute, 20 Oktober-10 November 2010

Data survei masyarakat urban di Jakarta dan daerah urban di sekitarnya itu menunjukkan bahwa masyarakat di wilayah Jakarta Pusat dan wilayah urban di sekitar Jakarta (Bekasi, Depok, Tangerang) memiliki tingkat sikap penolakan yang tinggi terhadap rumah ibadah agama lain di sekitar tempat tinggalnya. Data kecenderungan nasional dalam hal ini belum diketahui.

Di area Jabotabek, selain kasus pelarangan gereja HKBP Ciketing Bekasi, kasus penyegelan dan pelarangan rumah ibadah yang sampai akhir tahun 2010 masih terjadi adalah gereja GKI Taman Yasmin di Bogor. Jemaat gereja ini pada Natal 2010 diberitakan terpaksa beribadah di trotoar di depan lokasi gerejanya karena lokasi itu disegel oleh masyarakat sekitarnya. Masyarakat sekitar gereja itu mempersoalkan IMB (Izin Mendirikan Bangunan) gereja tersebut yang sebelumnya sudah diberikan oleh Pemerintah Daerah setempat, namun kemudian dicabut kembali.

Intoleransi terhadap Praktek Komunitas dan Simbol Keagamaan

Pada tahun 2010, terjadi beberapa peristiwa yang menunjukkan kekerasan terhadap praktek komunitas dan simbol keagamaan. Beberapa peristiwa konflik yang terjadi disebabkan oleh penolakan satu pihak terhadap pihak yang lain, terkait praktek agama masing-masing, baik langsung terkait agama, maupun tidak langsung yaitu antara lain praktek sosial budaya dikonflikkan dengan praktek dan penghayatan agama. Dalam hal ini, kepentingan subyektif dan penafsiran sepihak antar kelompok agama memicu konflik horisontal.

Desakan dan tekanan kelompok ekstrem dari masyarakat menjadi lebih kuat dari pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang seharusnya menjalankan peran tata kelola ketertiban masyarakat. Gejala-gejala ini antara lain terjadi pada kasus-kasus kekerasan yang masih terus dialami oleh jemaah Ahmadiyah. Gejala kekerasan terhadap praktek komunitas dan simbol keagamaan juga terjadi pada kasus penurunan secara paksa patung Buddha di wihara di Kota Tanjung Balai, Sumatera Utara, lalu penghapusan event budaya di Kabupaten Wonogiri dengan alasan agama, dan kasus penolakan patung Bima di Purwakarta juga dengan alasan agama.

Kasus Ahmadiyah. Pada tahun 2010 media massa melaporkan peningkatan ancaman dan kekerasan terhadap kelompok agama atau keyakinan. Antara lain dialami kelompok Ahmadiyah yang mengalami ancaman dan penyerangan yang tidak hanya meliputi pembakaran rumah ibadah namun juga pembakaran tempat tinggal dan penyegelan rumah panti asuhan (Juni-Desember 2010).

Tabel 5.2 Beberapa kasus kekerasan yang dialami jemaah Ahmadiyah di tahun 2010

Waktu	Lokasi	Peristiwa	Aktor Negara
12 Juli 2010	Bogor, Jawa Barat	Penolakan dan pembongkaran paksa gedung pusat studi Ahmadiyah oleh ratusan warga setempat.	
29 Juli 2010	Manis Lor, Kab. Kuningan, Jawa Barat	Pemukiman warga Ahmadiyah diserang oleh warga dan penutupan mesjid-mesjid Ahmadiyah oleh Satpol PP.	Bupati Kuningan memerintahkan Satpol PP untuk menutup mesjid-mesjid Ahmadiyah.
31 Agustus 2010	Jakarta	Pernyataan Menteri Agama di depan para ulama di kantor Wakil Presiden yang menegaskan tekanan bagi Jemaah Ahmadiyah yaitu bahwa Jemaah Ahmadiyah harus dibubarkan.	Menteri Agama Suryadharma Ali
1 Oktober 2010	Cisalada, Ciampea, Bogor, Jawa Barat	Pemukiman warga Ahmadiyah dibakar massa.	
3 Desember 2010	Kebayoran Lama, Jakarta Selatan	Mesjid Ahmadiyah dirusak massa.	
Desember 2010	Tasikmalaya, Jawa Barat	Panti Asuhan Alkautsar yang dikelola jemaat Ahmadiyah ditutup dan digembok paksa.	Kepala Kejaksaan Negeri dan Kepala Satuan Intel Polres Tasikmalaya

Sumber: Berbagai sumber (Diolah)

Kekerasan dan ancaman terhadap Jemaah Ahmadiyah tidak lepas dari keputusan Pemerintah melalui Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri No. 3/2008, No. Kep-033/A/JA/6/2008 dan No. 199/2008 tanggal 9 Juni 2008 telah melarang kegiatan jemaah Ahmadiyah. Butir ke-2 dari SK ini berbunyi,

“memberi peringatan dan memerintahkan kepada penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI), sepanjang mengaku beragama Islam, untuk menghentikan penyebaran penafsiran dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran agama Islam, yaitu penyebaran paham yang mengakui adanya nabi dengan segala ajarannya setelah Nabi Muhammad SAW”.

SKB Menteri ini menjadi legitimasi bagi kelompok-kelompok masyarakat yang melakukan penyerangan, tindak kekerasan, dan pembakaran terhadap rumah ibadah dan tempat tinggal jemaat Ahmadiyah di beberapa tempat. Pada 12 Juli 2010, ratusan warga menolak dan membongkar paksa gedung pusat studi Ahmadiyah di Bogor, Jawa Barat. Lalu pada 29 Juli 2010, terjadi penyerangan terhadap pemukiman warga Ahmadiyah di Manis Lor, Kabupaten Kuningan, Jawa Barat. Pada 1 Oktober 2010, pemukiman Ahmadiyah di Cisalada, Ciampela, Kabupaten Bogor, Jawa Barat dibakar massa. Pada 3 Desember 2010, masjid Ahmadiyah di Kebayoran Lama, Jakarta Selatan, dirusak massa.

Tidak hanya itu, pada awal Desember 2010, panti asuhan Alkautsar yang dikelola Ahmadiyah di Tasikmalaya ditutup dan digembok oleh Kepala Kejaksaan Negeri dan Kepala Satuan Intel Polres Tasikmalaya, Jawa Barat. Panti asuhan ini menampung anak-anak dari berbagai tempat di Indonesia, termasuk anak-anak warga Ahmadiyah yang diusir dari tempat tinggalnya di Lombok. Pada kasus Lombok itu, sedikitnya 37 kepala keluarga warga Ahmadiyah dari Kabupaten Lombok Barat, Nusa Tenggara Barat yang mengungsi ke Kota Mataram mengalami kesulitan mendapatkan status kependudukan. Baik aparat di desa asal di Lombok Barat dan di tempat mereka mengungsi di Kota Mataram lepas tangan tidak bersedia melayani pengurusan status kependudukan mereka.

Diskriminasi dan agresi terhadap jemaah Ahmadiyah mengalami legitimasinya hingga ke tingkat lokal. Dalam penyerangan di Manis Lor, Bupati Kuningan memerintahkan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) melalui Surat Perintah Bupati Kuningan Nomor 451/2065/Satpol PP untuk menutup mesjid-mesjid Ahmadiyah. Surat perintah ini ditindaklanjuti oleh Satpol PP Kuningan dengan menutup mesjid-mesjid Ahmadiyah di Kuningan pada tanggal 26 dan 28 Juli 2010.

Di tingkat nasional, Menteri Agama Suryadharma Ali pada tanggal 31 Agustus 2010 secara lisan menyatakan bahwa Ahmadiyah Indonesia harus dibubarkan. Pernyataan itu disampaikan di depan para ulama di kediaman Wakil Presiden di Jakarta. Serta merta, pernyataan Menteri

Agama ini menuai banyak kritik yang menilai bahwa Menteri Agama mendorong diskriminasi dan agresi terhadap Ahmadiyah. Aktivistis Jaringan Islam Liberal, Ulil Abshar Abdalla mengkritik bahwa kepercayaan merupakan hal yang tidak dapat dipaksakan, bahkan seorang menteri pun tidak dapat membubarkan kepercayaan.

Pro kontra terhadap Ahmadiyah umumnya sependapat bahwa Ahmadiyah telah mengambil sikap dan keyakinan berbeda dengan agama Islam. Yang menjadi perbedaan sikap adalah pembiaran jemaah Ahmadiyah meyakini kepercayaannya dan melakukan aktivitas ibadahnya. Sikap pemerintah melalui SKB Menteri mencantumkan bahwa peringatan untuk menghentikan kegiatan Ahmadiyah sejauh mengaku beragama Islam. Potensi kekerasan di masyarakat terjadi ketika masyarakat tidak mengindahkan butir ke-4 dari SKB itu yaitu,

“memberi peringatan dan memerintahkan warga masyarakat untuk menjaga dan memelihara kerukunan beragama serta ketentraman dan ketertiban kehidupan bermasyarakat dengan tidak melakukan perbuatan dan/atau tindakan melawan hukum terhadap penganut, anggota, dan/atau anggota pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI).”

Sayangnya, butir ke-4 dari SKB itu seringkali tidak diindahkan dan dipraktekkan oleh masyarakat, sehingga Jemaah Ahmadiyah di Indonesia kerap kali mengalami kekerasan, dikejar-kejar dan bahkan ingin dilenyapkan oleh pihak yang mengancam keberadaan Ahmadiyah di Indonesia.

Kasus Patung Buddha di Tanjung Balai. Kasus intoleransi lainnya adalah penurunan paksa terhadap simbol agama minoritas. Pada November 2010 terjadi kasus penurunan secara paksa patung Buddha Amitabha dari bangunan Wihara Tri Ratna di Tanjung Balai, Sumatera Utara. Yang mengkuatirkan adalah instruksi penurunan patung Buddha itu diperintahkan oleh Pemerintah Kota Tanjung Balai dan disetujui oleh Komisi A DPRD Kota Tanjung Balai disaksikan oleh unsur Muspida Kota Tanjung Balai.

Penurunan patung Buddha dari bangunan Wihara ini dilakukan karena tekanan dan tuntutan dari kelompok Islam yang menamakan dirinya Gerakan Islam Bersatu. Menyikapi ini, Aliansi Sumut Bersatu (ASB) mengancam keras peristiwa itu. Dikatakan bahwa kejadian tersebut menunjukkan bahwa negara dalam hal ini Pemerintah Kota Tanjung Balai telah mengalah pada tekanan sekelompok masyarakat yang memaksakan kehendaknya. Peristiwa itu juga tidak menghormati keberagaman yang ada di Indonesia khususnya di Kota Tanjung Balai. Peristiwa ini menunjukkan satu lagi bukti bahwa Pemerintah Daerah melakukan diskriminasi dan favoritisme terhadap praktek komunitas dan simbol keagamaan. Tidak ada informasi bahwa desakan penurunan patung didasari alasan selain faktor desakan dari kelompok Islam.

Kasus pelarangan event budaya di Wonogiri dengan alasan agama.

Pada tahun 2010, pemaksaan sekelompok pemeluk agama untuk meniadakan praktek budaya masyarakat setempat yang dianggap bertentangan dengan praktek agama mayoritas juga terjadi. Seperti diberitakan oleh Harian Joglo Semar pada 24 November 2010, disebutkan bahwa Bupati Wonogiri, Dinar Rahmanto memutuskan untuk mengapus tiga agenda budaya tahunan yang sudah menjadi ikon budaya di Kabupaten Wonogiri. Ketiga *event* budaya itu adalah Jamasan, Larung Ageng, dan Sedekah Bumi. Ketiganya merupakan acara budaya tradisional yang diselenggarakan rutin setiap tahun.

Dinar Rahmanto menyatakan bahwa penghapusan tiga budaya tersebut sebagai realisasi kontrak politik dengan para pendukungnya dari beberapa ormas Islam dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Beberapa ormas itu adalah LDII, Muhammadiyah, MMI, MTA, IPHI dan Pemuda Ka'bah. Mereka bersama PPP ketika itu sepakat mendukung Dinar Rahmanto sebagai Bupati Wonogiri namun dengan syarat jaminan jalannya ajaran agama dengan baik dan benar. Ormas-ormas tersebut dan PPP menyatakan bahwa segala prosesi yang bersifat syirik dan tidak memiliki manfaat diminta ditiadakan dari agenda Pemerintah Kabupaten. Sebagai realisasinya, Bupati Dinar Rahmanto telah menghapus anggaran dalam APBD yang biasanya dialokasikan untuk event budaya tersebut. Dinar Rahmanto di sisi lain memberi kebebasan kepada masyarakat yang masih memiliki kepercayaan terhadap ritual budaya tersebut untuk menggelar sendiri acara-acara seperti itu. Langkah Bupati ini dikritik oleh pemerhati budaya dari Wonogiri, Joko Purnomo, bahwa tidak pada tempatnya event budaya dihapus dengan alasan agama tertentu, karena merupakan dua hal yang berbeda.

Kasus pelarangan patung Bima di Purwakarta. Pada kasus lainnya, penafsiran subyektif dan fanatik terkait simbol-simbol praktek agama menimbulkan pemaksaan dan tekanan dari sekelompok masyarakat kepada aparat pemerintah daerah untuk melakukan pelarangan terhadap karya seni budaya. Misalnya kasus pelarangan pembangunan patung Bima di Purwakarta pada Agustus 2010.

Patung Bima adalah penggambaran tokoh dalam cerita pewayangan yang termasuk salah satu tokoh satria Pandawa Lima. Pada pertengahan tahun 2010, patung ini dibangun berlokasi di Taman Pelajar, di pertigaan jalan Ciwareng, setinggi 4 meter dan diameter 1,8 meter. Pelaksana pembangunannya oleh Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) Yayasan Pendidikan Kiansantung (YPK) Purwakarta dengan biaya Rp 100 juta bersumber dari pos bantuan sosial dari Bagian Kesra Setda Purwakarta. Menurut Kepala SMK YPK Purwakarta, pembangunan patung ini bertujuan untuk kreativitas para pelajar.

Namun kemudian pembangunan patung Bima itu menuai protes dan penolakan dari masyarakat muslim di Purwakarta. Pada 9 Agustus 2010, pembangunan patung yang baru selesai 80 persen itu dihentikan setelah pendemo mencoba merobohkan secara paksa patung itu. Penolakan patung ini muncul dari Front Pembela Islam (FPI) Purwakarta, yang menyarankan Bupati mengganti patung Bima itu dengan patung yang mencerminkan budaya Islam seperti patung sunan, atau lainnya, agar sesuai dengan julukan Kota Purwakarta sebagai Kota Santri. Sementara Forum Ulama Indonesia (FUI) Purwakarta menolak karena patung Bima adalah tokoh imajiner yang tidak diyakini oleh umat Islam dan dikuatirkan membawa pada kemusrikan. Kemudian Majelis Ulama Indonesia (MUI) Jawa Barat merekomendasikan agar patung Bima dipindahkan ke tempat yang tidak akan mengundang reaksi negatif dari masyarakat.

Beberapa kasus yang diuraikan di atas hanyalah beberapa contoh peristiwa yang telah terjadi pada tahun 2010, di mana ditunjukkan bahwa peran pemerintah pusat maupun pemerintah daerah tampak semakin lemah dalam menghadapi dinamika kerasnya desakan intoleransi oleh kelompok ekstrem di masyarakat.

Tabel 5.3 Beberapa kasus kekerasan terhadap praktek komunitas dan simbol keagamaan

Waktu	Lokasi	Peristiwa	Aktor Negara
Juli-Desember 2010	Jakarta, Jawa Barat, Lombok	Penyerangan, penutupan dan perusakan rumah ibadah, pemukiman, dan fasilitas Jemaah Ahmadiyah; serta pernyataan pejabat publik yang menekan Jemaah Ahmadiyah.	Menteri Agama, Kepala Kejaksaan Negeri, Kepala Satuan Intel Polres, Satpol PP.
November 2010	Tanjung Balai, Sumatera Utara	Penurunan patung Buddha Amitabha dari bangunan Wihara Buddha Tri Ratna atas desakan kelompok masyarakat Gerakan Islam Bersatu (GIB).	Walikota, Komisi A DPRD, Muspida Kota memenuhi desakan pendemo dan memerintahkan patung Buddha diturunkan.
November 2010	Wonogiri, Jawa Tengah	Penghapusan tiga <i>event</i> budaya tradisional (Jamasan, Larung Ageng, Sedekah Bumi) atas desakan Ormas dan Partai Islam dengan alasan tidak sesuai dengan agama Islam.	Bupati menghapus APBD untuk tiga event budaya tradisional itu sebagai pemenuhan janji kontrak politiknya.
Agustus 2010	Purwakarta, Jawa Barat	Penolakan karya seni patung Bima di taman kota atas desakan Ormas Islam dengan alasan tidak sesuai dengan agama Islam.	Pemda akhirnya mengakomodasi desakan pendemo.

Sumber: Berbagai sumber, 2010 (Diolah)

Kebijakan terkait Praktek Beragama

Fenomena intoleransi beragama di Indonesia, tidak dapat dilepaskan dari kebijakan Pemerintah yang menjadi “kekerasan dan diskriminasi sistemik” terhadap kelompok-kelompok agama, terutama pada kelompok agama minoritas, dan terlebih pada kelompok agama yang “tidak diakui” atau di luar “agama resmi” negara.

Legalisasi Negara terhadap Agama

Di Indonesia, kebebasan beragama sampai saat ini ada pembatasan secara struktural, di mana negara mengenal adanya pengakuan secara hukum terhadap beberapa agama yang ditetapkan sebagai agama resmi oleh negara. Sampai saat ini ada 6 agama resmi yang diakui oleh Pemerintah Indonesia, yaitu (a) Islam, (b) Kristen Protestan, (c) Katolik, (d) Hindu, (e) Buddha, dan (f) Khong Hu Cu. Pengertian agama di sini mengacu pada bentuk praktek ungkapan keyakinan spiritual dengan tata caranya yang khas dan memiliki wadah kelembagaan, misalnya ditandai dengan lembaga keagamaan, kelompok keagamaan, dan sebagainya.

Statistik pemeluk agama-agama di Indonesia selama dua dekade ini adalah sebagai berikut:

Tabel 5.4 Agama yang diakui negara dan jumlah pemeluknya (1990-2010)

Agama	1990[*])	2005^{**})	2010^{***})
Islam	87,20 %	88,58 %	85,10 %
Kristen Protestan	6,04 %	5,79 %	9,20 %
Kristen Katolik	3,57 %	3,08 %	3,50 %
Hindu	1,84 %	1,73 %	1,80 %
Buddha	1,03 %	0,60 %	0,40 %
Khong Hu Cu	Tidak ada data	0,10 %	Tidak ada data

Sumber : *) Data Sensus Penduduk BPS 1990 dikutip dari CRCS Universitas Gadjah Mada (2008)

**) Data Survei Penduduk Antar Sensus (Supas) BPS 2005 dikutip dari CRCS Universitas Gadjah Mada (2008)

***) Data proyeksi dalam “Indonesia. The World Fact Book. 2009.” Dikutip dari Wikipedia, diakses 1 Januari 2011

Data jumlah pemeluk agama Khong Hu Cu pada Sensus Penduduk 1990 belum ada datanya karena pada saat itu Khong Hu Cu tidak termasuk dalam agama-agama resmi yang diakui oleh Pemerintah Indonesia. Namun menurut penelusuran literatur, pada tahun 1960an hingga tahun 1978 sebetulnya Khong Hu Cu sudah termasuk dalam agama resmi yang diakui. Dalam Penjelasan Pasal 1 Undang-undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 disebutkan agama resmi di Indonesia adalah Islam, Katolik, Kristen, Hindu, Buddha dan Khong Hu Cu.

Namun kemudian pada tahun 1978, Khong Hu Cu tidak termasuk dalam agama-agama resmi yang diakui Pemerintah, yaitu pada Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 477/74054/BA.01.2/4683/95 tanggal 18 November 1978.

Dengan demikian pada prakteknya, sejak tahun 1978 di Indonesia hanya diakui 5 agama resmi yaitu Islam, Kristen, Katolik, Hindu dan Buddha. Agama ke-6 yaitu Kong Hu Cu baru mendapatkan pengakuan negara lagi pada pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid pada tahun 1999. Sementara, agama dan aliran kepercayaan lainnya yang tidak termasuk dalam keenam agama tersebut, tetap dianggap sebagai Aliran Kepercayaan, yang antara lain diawasi oleh Kejaksaan Agung (Surat Keputusan Jaksa Agung Nomor Kep-108/JA/1984 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat). Aliran kepercayaan juga dianggap sebagai bentuk kebudayaan sehingga ditempatkan pembinaannya di bidang pelestarian dan pengembangan kebudayaan (Surat Keputusan Presiden No. 31/2003 tentang Penanganan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa di bawah Deputi Bidang Pelestarian dan Pengembangan Kebudayaan).

Untuk mengatur urusan warga negara terkait hal-hal keagamaan, dalam pemerintahan Indonesia dikenal adanya Departemen Agama. Di dalam Departemen Agama, urusan terkait agama-agama resmi masing-masing diatur oleh Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat (Bimas) yaitu Bimas Islam, Bimas Kristen Protestan, Bimas Katolik, Bimas Hindu, Bimas Buddha dan Bimas Kong Hu Cu.

Sementara, untuk pengaturan ke internal masing-masing agama, Pemerintah juga mengakui lembaga tunggal pemegang otoritas atas masing-masing agama, yaitu Majelis Umat Islam (MUI) untuk agama Islam, Persekutuan Gereja Indonesia (PGI) untuk umat Kristen Protestan, Konpresni Waligereja Indonesia (KWI) untuk umat Katolik, Parisada Hindu Indonesia (PHI), dan Perwalian Umat Buddha Indonesia (Walubi) serta Majelis Tinggi Agama Khong Hu Cu Indonesia (Matakin). Lembaga-lembaga ini bukanlah lembaga negara namun merupakan lembaga otoritas yang mendapatkan pengakuan dari pemerintah.

Dengan demikian tampak bahwa negara mempunyai peran yang kuat dalam pengaturan dan pembatasan kehidupan beragama. Pemerintah berhak menentukan agama yang diakui dan tidak diakui Pemerintah. Tidak hanya itu, hal ini juga berdampak pada dokumen kewarganegaraan yaitu Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan pencatatan pernikahan di Catatan Sipil seperti diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan. Meskipun UU No. 23/2006 itu memberi kebebasan bagi pemeluk di luar enam agama yang diakui untuk mengosongkan kolom identitas agama, namun hal ini sering membawa dampak diskriminasi

pada warga itu. Secara normatif, aparat pemerintah masih menganggap warga negara wajib mencantumkan identitas agama di kolom dokumen kewarganegaraan. Pengosongan identitas agama oleh warga negara dapat dianggap bahwa yang bersangkutan tidak beragama (atheis) yang oleh Pemerintah juga ditabukan karena Indonesia adalah negara yang berdasarkan Ke-Tuhanan Yang Maha Esa.

Warga negara yang memeluk agama di luar enam agama resmi yang diakui negara, umumnya kesulitan dalam mengurus dokumen kewarganegaraan. Antara lain masyarakat pemeluk agama Tao di Indonesia masih kesulitan dalam mengurus pernikahan secara agama Tao dan mereka “dipaksa” untuk mencatatkan dokumen kewarganegaraannya dalam kategori salah satu agama yang diakui negara. Kebanyakan mereka terpaksa mencatatkan diri sebagai pemeluk agama Buddha atau Kong Hu Cu. Pengalaman yang sama dialami warga pemeluk Kong Hu Cu sebelum agamanya mendapat pengakuan dari pemerintah, mereka sebelumnya terpaksa mencatatkan diri sebagai pemeluk agama Buddha.

Sebelumnya, agama yang dekat dengan masyarakat keturunan Tionghoa di Indonesia ini mengalami perlakuan yang menyulitkan dari negara, terkait Instruksi Presiden Nomor 14 Tahun 1967. Inpres ini melarang segala aktivitas budaya Tionghoa, yang berdampak pada praktek agama Khong Hu Cu di Indonesia menjadi sangat terbatas dan sulit berkembang. Baru pada tahun 1995 di pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, dikeluarkanlah Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 477/74054/BA.01.2/4683/95 yang mencabut Inpres Nomor 14 Tahun 1967 itu sehingga kebebasan beragama bagi komunitas Tionghoa terutama agama Khong Hu Cu telah dijamin oleh negara.

Legalisasi agama seperti ini, pada pelaksanaannya menimbulkan praktek diskriminatif bagi warga negara yang bukan pemeluk “agama resmi” atau “agama yang diakui negara”. Belum lagi kenyataan komposisi pemeluk agama mayoritas dan minoritas, secara langsung maupun tidak langsung berdampak pada penguatan praktek tirani mayoritas dan diskriminasi terhadap minoritas.

Dalam kasus-kasus munculnya aliran kepercayaan atau aliran agama tertentu di mana terjadi pemisahan kelompok pemeluk agama dari kelompok arus utama (*mainstream*) masalahnya menjadi lebih kompleks. Dengan Undang-Undang No. 1/PNPS/1965, suatu aliran kepercayaan sektarian dapat dikenakan hukuman pidana penodaan agama. Hal inilah yang terjadi pada aliran-aliran yang pernah muncul antara lain jemaah Al Qaydah dan yang sampai sekarang masih gencar kasusnya adalah jemaah Ahmadiyah.

Peraturan Perundangan yang Menjamin Kebebasan Beragama

Pemerintah sebetulnya sudah memiliki perangkat hukum yang menjamin kebebasan beragama dan beribadah sebagai hak konstitusional warga negara. Memeluk agama dan menjalankan ibadah adalah hak yang dijamin dalam Pasal 28E Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik.

Pasal 28 E UUD 1945 menetapkan bahwa:

Ayat 1. Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarga-negaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.

Ayat 2. Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan, menyatakan pikiran dan sikap, sesuai dengan hati nuraninya.

Sedangkan Pasal 18 Ayat 1 Kovenan Hak-hak Sipil dan Politik menyebutkan:

Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, keyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan untuk menetapkan agama atau kepercayaan atas pilihannya sendiri, dan kebebasan, baik secara sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain, baik di tempat umum atau tertutup, untuk menjalankan agama dan kepercayaannya dalam kegiatan ibadah, pentaatan, pengamalan, dan pengajaran.

Seringkali kebebasan beragama ketika dikaitkan dengan argumen kebebasan berekspresi dan hak asasi, dikuatirkan apabila tidak dibatasi oleh negara akan menimbulkan konflik di masyarakat. Terkait ini, sebetulnya sudah ada koridornya pula. Mengacu pada Pasal 28 J ayat 2 UUD 1945 dan Pasal 23 ayat 2 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, pada intinya mengatur bahwa “ekspresi kebebasan harus memperhatikan nilai-nilai agama, kesusilaan, ketertiban, kepentingan umum, dan keutuhan bangsa”.

Instrumen Hak Asasi Manusia lainnya yang turut mengatur jaminan kebebasan beragama adalah Deklarasi Penghapusan Segala Bentuk Intoleransi dan Diskriminasi Berdasarkan Agama atau Keyakinan (*Declaration on The Elimination of All Forms of Intolerance and Discrimination Based on Religion or Belief*) sebagai resolusi Sidang Umum PBB No. 36/55 tanggal 25 November 1981. Deklarasi ini antara lain menyatakan:

Pasal 1. Ayat 1. Setiap orang berhak atas kebebasan berpikir, berkeyakinan dan beragama. Hak ini mencakup kebebasan menganut agama atau kepercayaan apa pun menurut pilihannya dan kebebasan, baik secara individu maupun dalam masyarakat, untuk mewujudkan agama atau kepercayaannya dalam beribadah, penaatan, pengamalan dan pengajaran.

Pasal 6. Hak atas kebebasan pikiran, hati nurani, beragama atau keyakinan harus mencakup antara lain kebebasan: (a) beribadah atau berkumpul dalam hubungannya dengan suatu agama atau keyakinan, dan mendirikan serta mengelola tempat-tempat untuk tujuan ini.

Deklarasi PBB di atas mengatur lebih rinci jaminan kebebasan beragama dan beribadah dibanding Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik. Namun karena berbentuk deklarasi, maka ketentuan itu tidak mengikat negara pihak. Namun Indonesia sebagai negara anggota PBB tidak dapat mengabaikan deklarasi ini dalam menjamin hak-hak sipil warga negaranya.

Dengan demikian, uraian-uraian di atas menegaskan bahwa sebetulnya secara landasan hukum, praktek memeluk agama dan menjalankan ibadah menurut agama masing-masing dijamin kebebasannya oleh negara. Seringkali menjadi perdebatan tentang wewenang negara dalam kebebasan beragama. Kemudian area yang dibatasi oleh pemerintah adalah praktek beragama dan aliran kepercayaan di luar agama resmi yang diakui, seperti tampak pada uraian berikut ini.

Peraturan Perundangan yang Membatasi Kebebasan Beragama

Untuk mengatur praktek beragama dan aliran kepercayaan yang berkembang di masyarakat, Pemerintah antara lain melalui Departemen Agama, Departemen Dalam Negeri, dan Kejaksaan Agung menerbitkan sejumlah peraturan perundangan. Berikut ini adalah sejumlah peraturan perundangan di bidang praktek beragama dan keyakinan yang diterbitkan antara tahun 1969-2003 dan sebagian besar berlaku hingga sekarang.

Tabel 5.5 Peraturan Perundangan Berpotensi Membatasi Kebebasan Beragama

No.	Peraturan/Perundangan	Tentang
1	Undang-Undang No. 1/PnPs/1965	Tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama
2	Surat Edaran Kejaksaan Agung No. B 523/C/8/1969 tanggal 16 Agustus 1969	Ketentuan/Dasar Pembekuan Suatu Aliran Kepercayaan Masyarakat/Kerohanian/Kebatinan dan Perdukunan
3	Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 01/BER/mdn-mag/1969	Pelaksanaan Tugas Aparatur Pemerintahan dalam Menjamin Ketertiban Pelaksanaan Pengembangan dan Ibadat Oleh Pemeluknya.
4	Surat Edaran Kejaksaan Agung No. B.170/B.2/1/1973 tanggal 30 Januari 1973	Pelarangan Masalah Aliran Kebatinan/Kepercayaan
5	Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 477/74054/BA.01.2/4683/95 tanggal 18 November 1978	Pengakuan Agama-Agama yang Diakui oleh Pemerintah
6	Instruksi Menteri Agama No. 4 Tahun 1978	Tentang Larangan Penghayat Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa

No.	Peraturan/Perundangan	Tentang
7	Instruksi Menteri Agama Nomor 8 Tahun 1979	Tentang Pembinaan, Bimbingan dan Pengawasan Terhadap Organisasi dan Aliran dalam Islam yang Bertentangan dengan Ajaran Islam
8	Surat Keputusan Jaksa Agung Nomor Kep-108/JA/1984	Tentang Pembentukan Tim Koordinasi Pengawasan Aliran Kepercayaan Masyarakat
9	Surat Keputusan Presiden No. 31 Tahun 2003	Tentang Penanganan Kepercayaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa di bawah Deputi Bidang Pelestarian dan Pengembangan Kebudayaan.
10	Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006	Tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemelihara Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat.
11	Surat Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung, dan Menteri Dalam Negeri No. 3/2008, No. Kep-033/A/JA/6/2008 dan No. 199/2008 tanggal 9 Juni 2008	Tentang Peringatan dan Perintah kepada Penganut, Anggota dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI)

Sumber: Setara Institute, 2009 dan Kompas, 2008 (diolah)

Peraturan perundangan yang membatasi kebebasan beragama dan berkeyakinan bukan hanya membatasi hak asasi manusia dalam memeluk agama dan keyakinannya masing-masing, namun juga memberikan dampak diskriminasi. Praktek diskriminasi antar pemeluk agama, terutama pada pemeluk agama minoritas, terlebih pemeluk keyakinan yang tidak dianggap sebagai agama yang diakui oleh negara. Pembatasan ini di satu sisi berpotensi mengatur ketertiban praktek beragama namun di sisi lain negara menjadi pendorong bagi intoleransi di masyarakat, dengan menyuburkan prasangka dan tuduhan ajaran sesat bagi kelompok yang berkeyakinan yang berbeda.

Peran Negara dalam Intoleransi dan Diskriminasi Agama

Peran negara disorot dalam berbagai peristiwa yang menunjukkan intoleransi dan diskriminasi beragama. Antara lain adalah kasus gugatan uji materi UU No. 1/PNPS Tahun 1965 tentang Penodaan Agama, pelarangan dan kekerasan terhadap jemaah Ahmadiyah, konflik terkait pembangunan rumah ibadah, dan pelarangan simbol-simbol agama.

Pendorong Diskriminasi dalam UU Penodaan Agama

Pada awal tahun 2010, Mahkamah Konstitusi melakukan uji materi Undang-Undang No. 1 PNPS Tahun 1965 tentang Pencegahan, Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama. Permohonan uji materi ini diajukan oleh tujuh lembaga swadaya masyarakat (LSM) di Jakarta dan tokoh-tokoh individual yang tercatat antara lain almarhum mantan presiden Abdurrahman Wahid, Prof. Dr. Musdah Mulia, Prof. M. Dawam Rahardjo, dan KH Maman Imanul Haq.

Pada Februari 2010, Hakim Konstitusi mendengarkan berbagai masukan yang pro dan kontra terhadap tuntutan untuk mencabut UU No. 1 PNPS 1965. Lembaga-lembaga keagamaan diundang untuk memberikan masukan, antara lain Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU), Konferensi Waligereja Indonesia (KWI), dan juga Majelis Tinggi Agama Khong Hu Cu Indonesia (Matakin). Sementara itu juga didengarkan pendapat ahli dari KH Hazyim Muzadi, Prof. Dr. Amin Suma, Prof. Dr. Rahmat Syafi 'I dan Prof. Dr. Nur Syam.

Pro dan kontra pada pembahasan uji materi UU Penodaan Agama antara lain sejauh mana peran negara berwenang dalam pengaturan praktek beragama, apakah negara boleh mengintervensi hingga penilaian menyimpang atau tidaknya suatu ajaran. Pihak yang kontra berargumen bahwa negara seharusnya netral dan tugasnya hanya menjamin hak warga negara atas kebebasan beragama dan menjamin sesama warga tidak saling mencederai haknya. Sementara pihak yang pro berargumen bahwa negara boleh mengintervensi ketika terjadi penghujatan, pembelokan atau penistaan agama, hal ini untuk mencegah keresahan di tengah masyarakat.

Pasal 1 UU No. 1 PNPS 1965 lengkapnya berbunyi,

“Setiap orang dilarang dengan sengaja di muka umum mence-ritakan, menganjurkan atau mengusahakan dukungan umum untuk melakukan penafsiran tentang suatu agama yang dianut di Indonesia atau melakukan kegiatan keagamaan yang menyerupai kegiatan-kegiatan agama itu, penafsiran dan kegiatan yang menyimpang dari pokok-pokok ajaran dari agama itu.”

Pada bagian penjelasan Pasal 1 UU No. 1 PNPS 1965 ini kembali ditegaskan “agama yang dipeluk oleh penduduk Indonesia adalah Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha dan Khong Hu Cu (Confusius)”. Hal ini dikritik bahwa di sinilah akar sikap diskriminasi negara terhadap pemeluk agama di luar agama resmi itu. Walaupun demikian, sebetulnya pada bagian lain dari penjelasan pasal 1 itu juga disebutkan, “...tidak berarti bahwa agama-agama lain misalnya Yahudi, Zarazustrian, Shinto, Thaoisme dilarang di Indonesia. Mereka mendapat jaminan penuh dan dibiarkan adanya, asal tidak melanggar ketentuan yang terdapat dalam peraturan ini atau perundangan lain.” Namun

dalam prakteknya hanya agama yang diakui resmi oleh negara yang mendapat jaminan penuh yaitu (1) boleh hidup, (2) mendapat fasilitas termasuk pelayanan hak sipil, (3) mendapat bantuan dan perlindungan dari Pemerintah.

Pendorong Intoleransi dalam SPB Pendirian Rumah Ibadah

Perihal pendirian rumah ibadah, diatur dengan Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 Tahun 2006 dan Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemelihara Kerukunan Umat Beragama, Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat Beragama, dan Pendirian Rumah Ibadat.

Pasal 14 Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 9 dan No. 8 Tahun 2006 tentang Pendirian Rumah Ibadah menyebutkan:

- (1) Pendirian rumah ibadah wajib memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan teknis bangunan gedung.
- (2) Selain memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendirian rumah ibadah harus memenuhi persyaratan khusus meliputi: a. daftar nama dan Kartu Tanda Penduduk pengguna rumah Ibadah paling sedikit 90 (sembilan puluh) orang yang disahkan oleh pejabat setempat sesuai dengan tingkat batas wilayah sebagaimana dimaksud dalam pasal 13 ayat (3); b. dukungan masyarakat setempat paling sedikit 60 (enam puluh) orang yang disahkan oleh lurah/kepala desa; c. rekomendasi tertulis kepala kantor departemen agama kabupaten/kota; dan d. rekomendasi tertulis FKUB kabupaten/kota.
- (3) Dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a terpenuhi sedangkan persyaratan huruf b belum terpenuhi, pemerintah daerah berkewajiban memfasilitasi tersedianya lokasi pembangunan rumah Ibadah.

Surat Peraturan Bersama ini di satu sisi bertujuan untuk mengatur ketertiban dalam pendirian rumah ibadah di tengah masyarakat. Namun di sisi lain, SPB ini berpotensi mendorong intoleransi di tengah masyarakat. Dengan aturan yang menetapkan syarat persetujuan warga setempat untuk izin pembangunan rumah ibadah, Pemerintah menyerahkan perkara boleh tidaknya pembangunan rumah ibadah kepada pemeluk agama lainnya.

SPB Pendirian Rumah Ibadah ini membuka ruang bagi faktor subyektivitas antar pemeluk agama untuk mengutamakan kepentingan subyektif dan favoritisme. Ketentuan syarat dukungan masyarakat setempat minimal 60 orang di sini berpotensi melegalkan intoleransi terhadap rumah ibadah agama lain. Perizinan mendirikan rumah ibadah diserahkan pada rasa suka atau tidak suka, dan menerima atau tidak menerima, yang merupakan kecenderungan subyektif dan favoritisme. Belum lagi apabila ada hasutan kepentingan-kepentingan yang mencederai toleransi antar umat beragama.

Pada prakteknya, pemerintah dengan SPB ini tidak mengedepankan kondisi obyektif dalam urusan perizinan pembangunan rumah ibadah. Keberatan terhadap rencana pembangunan rumah ibadah seharusnya dapat didasari pada argumen logis berdasar pada kondisi obyektif, sebagai contoh apabila rumah ibadah berpotensi menimbulkan masalah dampak sosial dan lingkungan (misalnya kemacetan, kesulitan parkir, dan gangguan lingkungan lainnya). Dengan demikian, alasan penolakan rumah ibadah agama lain yang rumusan umumnya adalah “meresahkan warga” dapat diminimalisir faktor-faktor subyektif dan favoritisme yang menjadi tidak kondusif dalam menjamin hak sipil warga negara dalam beragama dan beribadah. Dengan demikian Pemerintah dapat menjalankan peran otoritas tata kelola masyarakat berdasarkan kondisi obyektif di masyarakat dan bukan kondisi subyektif apalagi dengan politik identitas dan kepentingan.

Kesimpulan dan Rekomendasi

1) Meningkatnya intoleransi hingga konflik terbuka berbasis agama dan keyakinan. Sepanjang tahun 2010, intoleransi dalam berkeyakinan, beragama, dan beribadah di Indonesia mengalami peningkatan dalam jumlah kasus dan intensitas kasus. Jumlah kasus gangguan dan ancaman serta hambatan rumah ibadah meningkat. Ancaman dan gangguan pada kebebasan berkeyakinan, beragama, dan beribadah menunjukkan intensitas dengan adanya konflik yang lebih terbuka antar pemeluk agama dan keyakinan yang berbeda. Intensitas juga ditunjukkan dengan aksi serangan fisik dan ancaman eksistensi, seperti dialami oleh Jemaah Ahmadiyah Indonesia.

Untuk itu, Pemerintah harus melakukan manajemen konflik berbasis agama dan keyakinan. Upaya penegakan hukum terkait tindak kekerasan harus dilakukan. Departemen Agama dan Departemen Dalam Negeri harus rutin memantau pelaksanaan kebebasan beragama dan beribadah, dan membuat laporan monitoring. Kepolisian dan Satuan Polisi Pamong Praja di daerah harus menindak tegas pelaku kekerasan dan perusakan, dan Kejaksaan serta Pengadilan Negeri menindak kasus-kasus gangguan intoleransi rumah ibadah dengan proses hukum yang adil dan tegas.

2) Meningkatnya gangguan dan hambatan kebebasan pendirian rumah ibadah. Gangguan dan hambatan kebebasan beribadah di Indonesia selama tahun 2010 yang paling banyak ditunjukkan terjadi pada intoleransi rumah ibadah gereja Kristen dan Katolik serta mesjid Jemaah Ahmadiyah. Kasus-kasus yang dilaporkan umumnya yang terjadi di wilayah Jawa (terutama Jabotabek dan Jawa Barat) serta Sumatera. Alasan penolakan rumah ibadah agama Kristen dan Katolik umumnya adalah penilaian warga bahwa keberadaan rumah ibadah dan kegiatan ibadah kelompok tersebut meresahkan warga sekitar dan tidak adanya izin

rumah ibadah atau izin mendirikan bangunan (IMB). Sementara alasan kekerasan terhadap jemaah Ahmadiyah adalah karena Pemerintah telah memberlakukan SKB Menteri yang melarang kegiatan dan penyebaran ajaran Ahmadiyah.

Untuk kasus intoleransi rumah ibadah, Pemerintah harus merevisi SPB Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 8 dan 9 Tahun 2006 yang mengatur izin pendirian rumah ibadah. Hal yang harus tegas diatur oleh Pemerintah adalah persyaratan obyektif untuk pembangunan rumah ibadah, misalnya syarat analisa dampak lingkungan, persyaratan prasarana yang terukur seperti kapasitas parkir, risiko kemacetan jalan atau gangguan lingkungan lainnya; dan bukan persyaratan subyektif yaitu dukungan warga setempat berdasarkan suka atau tidak suka (*favoritisme*) tanpa alasan yang jelas dan rasional. Pemerintah tidak pada tempatnya memberikan ruang bagi intoleransi antar pemeluk agama dengan mendukung praktek *favoritisme*.

Untuk kasus kekerasan terhadap jemaah Ahmadiyah, hendaknya Kepolisian, Kejaksaan, Kepala Daerah, Satpol PP, Muspika dan Muspida, dan aparat keamanan dan ketertiban lainnya mengindahkan ketentuan butir ke-4 dalam SKB Menteri Agama, Menteri Dalam Negeri, dan Jaksa Agung Tahun 2008 tentang pelarangan dan penghentian kegiatan dan ajaran Ahmadiyah, yang mengatur bahwa masyarakat dilarang melakukan tindakan melawan hukum seperti kekerasan, penganiayaan, perusakan dan ancaman terhadap warga Ahmadiyah di mana pun berada. Pemerintah melalui Menteri Agama juga tidak boleh memberikan pernyataan yang memojokkan apalagi mengancam warga Ahmadiyah.

3) Tidak tegasnya peran negara dalam menjamin hak konstitusional warga dalam kebebasan beragama, berkeyakinan, dan beribadah.

Peran negara, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dalam menjamin hak konstitusional warga dalam kebebasan beragama, berkeyakinan dan beragama menjadi nyata tidak tegasnya, baik dalam rumusan peraturan perundangan dan dalam praktek penjaminan kebebasan. SPB Menteri No. 8 dan 9 Tahun 2006 yang mengatur tentang izin pendirian rumah ibadah menunjukkan cuci tangan pemerintah dalam toleransi beragama. Boleh tidaknya pendirian rumah ibadah diserahkan kepada warga untuk menentukan berdasarkan subyektivitas dan *favoritisme*, ketimbang kondisi obyektif. Sementara itu, UU No. 1 PNPS Tahun 1965 yang masih diberlakukan, menunjukkan pemerintah di satu sisi terkesan melindungi agama-agama yang diakui negara dari penistaan, namun di sisi lain memberi ruang bagi diskriminasi terhadap kelompok agama dan keyakinan minoritas yang berbeda dari keyakinan mayoritas.

Untuk itu, pemerintah harus tegas menempatkan diri dalam koridor pemisahan wewenang negara dalam mengatur tata kelola masyarakat

yang berorientasi pada ketertiban hidup bermasyarakat tanpa membedakan agama dan keyakinan. Ketentuan tentang agama yang diakui atau agama resmi negara perlu ditinjau ulang untuk meminimalisir dampak diskriminasi pada warga yang memeluk agama atau keyakinan minoritas. SPB Menteri yang mengatur izin pendirian rumah ibadah harus direvisi dengan mengutamakan persyaratan berdasarkan kondisi obyektif (misalnya analisa dampak lingkungan, prasyarat kesiapan sarana dan prasarana, dsb) dan bukan kondisi subyektif atau favoritisme (suka atau tidak suka dengan kehadiran rumah ibadah suatu agama).

- 4) Menguatnya desakan kelompok ekstrem di masyarakat dengan kepentingan subyektif yang memaksakan agama atau keyakinannya, ditambah dengan politik identitas oleh pejabat pemerintah daerah.** Kasus-kasus intoleransi di tingkat daerah menunjukkan tidak hanya mencederai toleransi yang terkait langsung dengan praktek antar agama, namun juga melebar pada persinggungan antara praktek agama dan tradisi budaya. Adanya peningkatan “daya desak” dari kelompok ekstrem di masyarakat dari kelompok agama mayoritas yang dengan penafsiran dan kepentingan subyektifnya mendesakkan praktek agama yang diyakininya atau desakan untuk melarang atau menghapus praktek komunitas dan simbol agama lain. Ini ditambah dengan keberpihakan dan favoritisme pejabat publik. Yang lebih parah adalah dikabulkannya desakan kelompok ekstrem itu sebagai konsekuensi dari janji atau kontrak politik yang pernah terjadi kesepakatan antara pejabat publik dan kelompok ekstrem atau kelompok mayoritas yang mendukung pejabat itu.

Untuk itu, kasus-kasus konflik antar kepentingan di masyarakat harus dikembalikan pada kondisi obyektif. Lagi-lagi, kembali pada penegakan hukum oleh aparat negara untuk fungsi tata kelola masyarakat berdasarkan tertib hukum negara, dan bukan mengikuti favoritisme kelompok ekstrem atau mayoritas agama apa pun.



Tentang Penulis

Aly Yusuf lahir di Bandung, 4 Januari 1977. Aly adalah Peneliti bidang Demokrasi, Reformasi Tata Kelola Pemerintahan dan Otonomi Daerah di The Indonesian Institute. Fokus kajiannya adalah tata pemerintahan khususnya berkaitan dengan pemilihan kepala daerah, pemekaran daerah, dan desentralisasi. Aly menyelesaikan pendidikan Sarjana di Institut Pertanian Bogor pada tahun 2000 dan S2 Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia pada tahun 2004. Aly bekerja sebagai konsultan dan tenaga ahli sejak tahun 2000 hingga sekarang untuk pemerintah daerah, legislatif, masyarakat, dan media dalam penerapan prinsip *good governance principle* pada program-program di USAID dan UNDP.

Antonius Wiwan Koban lahir di Jakarta, 10 April 1974, menempuh pendidikan dasar dan menengah di Jakarta. Gelar Sarjana Psikologi diperoleh dari Fakultas Psikologi Universitas Katolik Indonesia Atmajaya, Jakarta dengan peminatan pada psikologi sosial dan perilaku pembelajaran kognisi sosial (*social cognitive learning behavior*). Saat ini Antonius Wiwan Koban adalah sebagai peneliti di bidang kebijakan sosial, gender dan pembangunan di The Indonesian Institute, *Center for Public Policy Research*. Sebelumnya, Antonius Wiwan Koban pernah bekerja sebagai *content analyzer* di PT Insight Market Research, Jakarta; kemudian bekerja sebagai tim pengajar mata kuliah Metode Penelitian di Fakultas Psikologi Unika Atma Jaya (2003-2005), asisten peneliti dalam penelitian mengenai pekerja anak, kesetaraan gender dalam pendidikan, dan *trafficking* anak dan perempuan di Pusat Kajian dan Pengembangan Masyarakat (PKPM) Universitas Katolik Indonesia Atmajaya, Jakarta (1999-2005), dan peneliti lepas pada PKPM Atmajaya terkait isu pendidikan, gender, *maternal health*, dan pekerja anak untuk penelitian dan program dari *Save The Children*, UNESCO, UNFPA, World Bank.

Benni Inayatullah lahir di Payakumbuh, 25 Desember 1980. Benni adalah peneliti di bidang Demokrasi, Reformasi Tata Kelola Pemerintahan dan Otonomi Daerah di The Indonesian Institute. Anak kedua dari keluarga petani ini, saat ini terus berusaha mempertajam kemampuan analisisnya dalam bidang politik dan sosial. Fokus kajiannya adalah Partai Politik, Desentralisasi, Reformasi Birokrasi dan Perubahan Sosial. Benni menyelesaikan pendidikan Sarjana Ilmu Politik di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik jurusan Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta pada tahun 2003. Benni pernah bekerja di The Amien Rais Center (2003-2004) dan setelah itu menjadi Staff Program di Maarif Institute (2004-2005). Artikel-artikel tulisan Benni mengenai bidang politik dan sosial dimuat di beberapa media nasional dan lokal.

Endang Srihadi, lahir di Bogor 28 Maret 1976. Endang adalah peneliti Kebijakan Sosial dan Isu Gender di The Indonesian Institute. Fokus kajiannya adalah kebijakan pembangunan sosial yang berkaitan dengan upaya penanggulangan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat. Endang mendapatkan gelar Sarjana Sosial dari Departemen Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP UI pada tahun 2002. Sebelumnya aktif sebagai peneliti di Laboratorium Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP UI (2000-2004). Pernah terlibat dalam sejumlah proyek penelitian sosial untuk tema seperti kebijakan sosial, pemberdayaan masyarakat, masalah narkoba, pekerja anak dan upaya penanggulangan kemiskinan. Di tahun 2006 lalu, menjadi anggota tim peneliti “*Quality Care Assessment of Children’s Home*” yang diselenggarakan oleh Departemen Sosial RI, UNICEF and Save The Children.

Hanta Yuda AR, lahir 15 September 1980, memperoleh gelar Sarjana Ilmu Politik dari Jurusan Politik Pemerintahan Universitas Gadjah Mada dengan predikat cumlaude dan lulusan terbaik, serta menempuh pendidikan Master Ilmu Politik di Universitas Indonesia. Semasa kuliah, aktif di pergerakan mahasiswa, diantaranya menjadi Presiden Mahasiswa UGM dan Koordinator Pusat Gerakan Bersama Antikorupsi BEM se-Indonesia, serta menggagas Sekolah Anti-Korupsi di UGM, dengan mendapatkan penghargaan dari Museum Rekor Indonesia sebagai program antikorupsi di perguruan tinggi, pertama di Indonesia (2005). Hanta pernah menjadi asisten dosen di FISIPOL UGM (2006), serta *Project Manager* pada *Capacity Strengthening Program for PAH I DPD RI, Democratic Reform Support Program – USAID* (2007). Sejak 2006 menjadi analis politik dan peneliti di lembaga kajian dan penelitian kebijakan publik – *The Indonesian Institute*. Hanta memfokuskan pada minat kajian mengenai pemerintahan, kepartaian, pemilu, parlemen, kepemimpinan politik, otonomi daerah, dan demokratisasi di Indonesia. Selain menjadi narasumber di media cetak dan beberapa program talkshow politik di televisi, Hanta juga aktif menulis buku, artikel jurnal, dan kolom opini di surat kabar nasional. Bukunya berjudul *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, telah diterbitkan Gramedia Pustaka Utama (2010).





The Indonesian Institute (TII) adalah lembaga penelitian kebijakan publik (*Center for Public Policy Research*) yang resmi didirikan sejak 21 Oktober 2004 oleh sekelompok aktivis dan intelektual muda yang dinamis. **TII** merupakan lembaga yang independen, nonpartisan, dan nirlaba yang sumber dana utamanya berasal dari hibah dan sumbangan dari yayasan-yayasan, perusahaan-perusahaan, dan perorangan.

TII bertujuan untuk menjadi pusat penelitian utama di Indonesia untuk masalah-masalah kebijakan publik dan berkomitmen untuk memberikan sumbangan kepada debat-debat kebijakan publik dan memperbaiki kualitas pembuatan dan hasil-hasil kebijakan publik dalam situasi demokrasi baru di Indonesia.

Misi **TII** adalah untuk melaksanakan penelitian yang dapat diandalkan, independen, dan nonpartisan, serta menyalurkan hasil-hasil penelitian kepada para pembuat kebijakan, kalangan bisnis, dan masyarakat sipil dalam rangka memperbaiki kualitas kebijakan publik di Indonesia. **TII** juga mempunyai misi untuk mendidik masyarakat dalam masalah-masalah kebijakan yang mempengaruhi hajat hidup mereka. Dengan kata lain, **TII** memiliki posisi mendukung proses demokratisasi dan reformasi kebijakan publik, serta mengambil bagian penting dan aktif dalam proses itu.

Ruang lingkup penelitian dan kajian kebijakan publik yang dilakukan oleh **TII** meliputi bidang ekonomi, sosial, dan politik. Kegiatan utama yang dilakukan dalam rangka mencapai visi dan misi **TII** antara lain adalah penelitian, survei, pelatihan, diskusi publik, pendidikan publik, penulisan editorial (*Wacana TII*), penerbitan kajian bulanan (*Update Indonesia*, dalam bahasa Indonesia dan Inggris) serta kajian tahunan (*Indonesia Report*).

Alamat kontak:

Jl. K.H. Wahid Hasyim No. 194

Jakarta Pusat 10250

Tel. 021 3905558 Fax. 021 31907814

www.theindonesianinstitute.com

contact@theindonesianinstitute.com

Board of Directors

Anies Baswedan. Direktur Eksekutif & Riset

Lahir di Yogyakarta pada tanggal 7 Mei 1969. Anies Baswedan menjabat sebagai Direktur Riset di *The Indonesian Institute* (TII) sejak tahun 2005. Anies Baswedan sejak tahun 2007 menjabat Rektor Universitas Paramadina, Jakarta. Sejak 1 April 2008, Anies Baswedan menjabat sebagai Direktur Eksekutif & Riset TII.

Anies Baswedan pernah menjabat sebagai *National Advisor* bidang Desentralisasi dan Otonomi Daerah di *Partnership for Governance Reform* di Jakarta. Sebelumnya, Anies bekerja sebagai Manajer Riset di IPC, sebuah asosiasi industri elektronika di Chicago, USA. Di tahun 2005 ia menjadi Gerald Maryanov Fellow di Departemen Ilmu Politik di *Northern Illinois University* di mana dia menyelesaikan disertasinya tentang Otonomi Daerah dan Pola Demokrasi di Indonesia. Semasa kuliah di Universitas Gadjah Mada (UGM), ia aktif di gerakan mahasiswa dan menjadi Ketua Umum Senat Mahasiswa UGM. Sewaktu menjadi mahasiswa UGM, dia mendapatkan beasiswa JAL untuk mengikuti kuliah musim panas bidang *Asian Studies* di *Sophia University* di Tokyo, Jepang. Setelah lulus kuliah di UGM pada tahun 1995, Anies bekerja di Pusat Antar Universitas Studi Ekonomi di UGM.

Anies Baswedan mendapatkan beasiswa *Fulbright* untuk pendidikan Master Bidang *International Security and Economic Policy* di *University of Maryland, College Park*. Sewaktu kuliah, dia dianugerahi *William P. Cole III Fellow* di *Maryland School of Public Policy*, *ICF Scholarship*, dan *ASEAN Student Award*. Ia juga aktif di dunia akademik di Amerika dimana artikel-artikelnya dipresentasikan di berbagai konferensi. Selain itu, Anies juga banyak menulis artikel mengenai desentralisasi, demokrasi, dan politik Islam di Indonesia. Artikel jurnalnya yang berjudul "*Political Islam: Present and Future Trajectory*" terbit di *Asian Survey*, jurnal yang diterbitkan oleh *University of California* di Berkeley.

Board of Directors

Adinda Tenriangke Muchtar. Direktur Program

Lahir di Jakarta pada 31 Mei 1978. Adinda Tenriangke Muchtar adalah Direktur Program *The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research* (TII). Adinda juga adalah Analis Politik (Demokrasi, Reformasi Tata Kelola Pemerintahan dan Otonomi Daerah) di TII. Fokus kajiannya adalah tata pemerintahan (*good governance*), khususnya yang berkaitan dengan lembaga legislatif dan otonomi daerah; konflik lokal dan terorisme; serta kajian internasional yang mengaitkan kebijakan dan isu nasional dan internasional.

Selain itu, Adinda adalah *The First Indonesian Sumitro Fellow* tahun 2007. Adinda mendapatkan gelar Sarjana Sosial dari Departemen Hubungan Internasional FISIP UI pada tahun 2001 dan menyelesaikan S-2 (*Master of International Studies*) di Departemen *Government and International Relations*, University of Sydney pada tahun 2003 dengan beasiswa dari *Australian Development Scholarships* (ADS) AusAID.

Sebelumnya ia bekerja di *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) Indonesia sebagai Program Assistant (2002) sebelum menjadi Program Officer untuk Program Penguatan Legislatif pada tahun 2004. Ia juga pernah terlibat dalam Program *Civic Society Organizations* (CSO) di NDI sebagai Program Assistant selama program promosi dan pemantauan Pemilu 2004. Adinda adalah anggota *Social and Community Involvement* dari *Asia Europe Foundation University Alumni Network* (ASEFUAN), organisasi yang dibentuk sejak tahun 2002.

Selain menjadi narasumber dalam *talk show* di televisi dan radio, Adinda juga dipercaya menjadi moderator dan fasilitator dalam beberapa diskusi publik maupun lokakarya, baik yang dilakukan TII maupun lembaga lain. Sejak Februari 2009, Adinda juga menjadi Dosen Luar Biasa di Prodi Hubungan Internasional Universitas Paramadina dan mengajar topik *Diplomacy in Practice* dan Aktor Non-Negara dalam Hubungan Internasional.

Board of Advisors

1. **Rizal Sukma Ph.D.**, Hubungan Internasional, London School of Economics & Political Science (LSE), Britania Raya.
2. **Jeffrie Geovanie.**, Isu-isu Politik dan Sosial, Board of Advisor Center for Strategic and International Studies (CSIS), Wakil Ketua Lembaga Hikmah dan Kebijakan Publik PP Muhammadiyah.
3. **Jaleswari Pramodhawardani M.A.**, Kajian Perempuan, Universitas Indonesia, Jakarta.
4. **Hamid Basyaib S.H.**, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
5. **Ninasapti Triaswati Ph.D.**, Ekonomi, University of Illinois at Urbana Champaign, AS.
6. **M. Ichsan Loulembah**, Sarjana Sosiologi, FISIP, Universitas Tadulako, Palu.
7. **Debra H. Yatim**, Professional Fellow di bidang Journalisme, Stanford University, California, AS.
8. **Abd. Rohim Ghazali M.Si.**, Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta.
9. **Saiful Mujani Ph.D.**, Ilmu Politik, Ohio State University, Columbus, Ohio, AS.
10. **Jeannette Sudjunadi B.A.**, Ekonomi Universitas Parahyangan, Bandung.
11. **Rizal Mallarangeng Ph.D.**, Ilmu Politik, Ohio State University, Columbus, Ohio, AS.
12. **Sugeng Suparwoto B.A.**, Teknologi Pendidikan, IKIP, Jakarta.
13. **Irman G. Lanti, Ph.D.** Ilmu Politik British Columbia Universitas Vancouver, Canada.
14. **Effendi Ghazali Ph.D.**, Komunikasi Politik Universitas Redboud Nijmegen Netherlands.
15. **Indra J. Pilliang B.A** Sejarah, Universitas Indonesia, Jakarta.
16. **Clara Juwono M.A**, Asian Studies, Universitas California Berkeley.



Publikasi Bulanan The Indonesian Institute dalam Dua Bahasa, Indonesia dan Inggris

Tentang isu-isu terkini dilengkapi analisis dan rekomendasi

Update Indonesia merupakan salah satu publikasi The Indonesian Institute yang diterbitkan secara bulanan. Tujuan penerbitan ini adalah untuk memberikan potret situasi ekonomi, politik, keamanan, dan sosial masyarakat serta kebijakan pemerintah Indonesia.

Publikasi ini diterbitkan setiap awal bulan dengan tujuan agar dapat memberikan pemaparan yang lengkap dan terbaru tentang Indonesia di awal setiap bulannya. **Update Indonesia** diharapkan dapat menjadi landasan dalam memprediksi kecenderungan jangka pendek dan jangka menengah Indonesia.

Penerbitan **Update Indonesia** secara bulanan ini juga diharapkan akan dapat membantu para pembuat kebijakan di pemerintahan dan lingkungan bisnis serta kalangan akademisi dan *think tank* internasional dalam mendapatkan informasi aktual dan analisis kontekstual tentang perkembangan ekonomi, politik, keamanan, dan sosial di Indonesia.

Untuk informasi lebih lanjut, dapat menghubungi:

The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research

Telepon : 021 3913994

Faksimili : 021 3907245

Website : www.theindonesianinstitute.com

e-mail : contact@theindonesianinstitute.com

Program Riset dan Pelatihan

RISET BIDANG BISNIS & EKONOMI

Analisis bisnis

Dunia usaha membutuhkan analisis yang komprehensif dalam rangka meminimalisir risiko potensial, sehingga pada saat yang sama dapat meningkatkan nilai bisnisnya. Analisis bisnis merupakan solusi dalam perencanaan strategik korporat untuk membuat keputusan yang dapat diandalkan. Divisi Riset Kebijakan Bisnis TII hadir untuk membantu para pemimpin perusahaan dengan memberikan berbagai rekomendasi praktis dalam proses pengambilan keputusan.

Riset di bidang bisnis yang dapat TII tawarkan antara lain: **(1) Analisis Keuangan Perusahaan**, yang meliputi analisis keuangan dan kajian risiko keuangan. **(2) Konsultansi Perencanaan Korporat** meliputi riset ekonomi dan industri, evaluasi kinerja, valuasi bisnis dan valuasi merk. **(3) Analisis Pemasaran Strategis** yang meliputi pemasaran strategis dan disain program *Corporate Social Responsibility (CSR)*

Riset bidang ekonomi

Ekonomi cenderung menjadi barometer kesuksesan Pemerintah sebagai pembuat kebijakan. Keterbatasan sumber daya membuat pemerintah kerap kali menghadapi hambatan dalam menjalankan kebijakan ekonomi yang optimal bagi seluruh lapisan masyarakat. Semakin meningkatnya daya kritis masyarakat memaksa Pemerintah untuk melakukan kajian yang cermat pada setiap proses penentuan kebijakan. Bahkan, kajian tidak terhenti ketika kebijakan diberlakukan. Kajian terus dilaksanakan hingga evaluasi pelaksanaan kebijakan.

Divisi Riset Kebijakan Ekonomi TII hadir bagi pihak-pihak yang menaruh perhatian terhadap kondisi ekonomi publik. Hasil kajian TII ditujukan untuk membantu para pengambil kebijakan, *regulator*, dan lembaga donor dalam setiap proses pengambilan keputusan. Bentuk riset yang TII tawarkan adalah **(1) Analisis Kebijakan Ekonomi**, **(2) Kajian Prospek Sektoral dan Regional**, **(3) Evaluasi Program**.

RISET BIDANG SOSIAL

Analisis sosial

Pembangunan bidang sosial membutuhkan fondasi kebijakan yang berangkat dari kajian yang akurat dan independen. Analisis sosial merupakan kebutuhan bagi Pemerintah, Kalangan Bisnis dan Profesional, Kalangan Akademisi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Lembaga Donor, dan Masyarakat Sipil untuk memperbaiki pembangunan bidang-bidang sosial. Divisi Riset Kebijakan Sosial TII hadir untuk memberikan rekomendasi guna menghasilkan kebijakan, langkah, dan program yang strategis, efisien dan efektif dalam mengentaskan masalah-masalah pendidikan, kesehatan, kependudukan, lingkungan, perempuan dan anak.

Bentuk-bentuk riset bidang sosial yang ditawarkan oleh TII adalah **(1) Analisis Kebijakan Sosial, (2) Explorative Research, (3) Mapping & Positioning Research, (4) Need Assessment Research, (5) Program Evaluation Research, dan (5) Survei Indikator.**

SURVEI & PELATIHAN BIDANG POLITIK

Survei Pra Pemilu dan Pilkada

Salah satu kegiatan yang dilaksanakan dan ditawarkan oleh TII adalah survei pra-Pemilu maupun pra-Pilkada. Ada beberapa alasan yang mendasari pentingnya pelaksanaan survei pra-pemilu maupun pra-pilkada, yaitu (1) Baik Pemilu maupun Pilkada adalah proses demokrasi yang dapat diukur, dikalkulasi, dan diprediksi dalam proses maupun hasilnya, (2) Survei merupakan salah satu pendekatan penting dan lazim dilakukan untuk mengukur, mengkalkulasi, dan memprediksi bagaimana proses dan hasil Pemilu maupun Pilkada yang akan berlangsung, terutama menyangkut peluang kandidat, (3) Sudah masanya meraih kemenangan dalam Pemilu maupun Pilkada berdasarkan data empirik, ilmiah, terukur, dan dapat diuji.

Sebagai salah satu aspek penting strategi pemenangan kandidat Pemilu maupun Pilkada, survei bermanfaat untuk melakukan pemetaan kekuatan politik. Dalam hal ini, tim sukses perlu mengadakan survei untuk: (1) memetakan posisi kandidat di mata masyarakat; (2) memetakan keinginan pemilih; (3) mendefinisikan mesin politik yang paling efektif digunakan sebagai *vote getter*; serta (4) mengetahui media yang paling efektif untuk kampanye.

Pelatihan DPRD

Peran dan fungsi DPRD sangat penting dalam mengawal lembaga eksekutif daerah, serta untuk mendorong dikeluarkannya kebijakan-kebijakan publik yang partisipatif, demokratis, dan berpihak kepada kepentingan masyarakat. Anggota DPRD provinsi/kabupaten dituntut memiliki kapasitas yang kuat dalam memahami isu-isu demokratisasi, otonomi daerah, kemampuan teknik legislasi, *budgeting*, politik lokal dan pemasaran politik. Dengan demikian pemberdayaan anggota DPRD menjadi penting untuk dilakukan.

Agar DPRD mampu merespon setiap persoalan yang timbul baik sebagai implikasi kebijakan daerah yang ditetapkan oleh pusat maupun yang muncul dari aspirasi masyarakat setempat. Atas dasar itulah, The Indonesian Institute mengundang Pimpinan dan anggota DPRD, untuk mengadakan pelatihan penguatan kapasitas DPRD.



INDONESIA 2010 merupakan laporan tahunan *The Indonesian Institute, Center for Public Policy Research* mengenai situasi ekonomi, sosial, dan politik Indonesia yang diterbitkan berkala setiap awal tahunnya. Pada terbitan awal tahun 2011 ini yang memuat laporan dan analisis situasi politik dan sosial Indonesia tahun 2010. Secara umum, seluruh tulisan menggambarkan situasi, evaluasi, dan rekomendasi kebijakan. Tidak lupa, tulisan-tulisan ini juga memberikan prediksi untuk tahun 2011.

Ada lima artikel dalam **Indonesia 2010** ini. Bidang politik, tulisan pertama adalah tentang Pemerintahan dan Koalisi Partai; tulisan kedua tentang Otonomi Khusus Aceh dan Papua. Di bidang hubungan internasional, topik yang diangkat adalah Konflik Indonesia-Malaysia. Sementara di bidang sosial, ada dua tulisan yaitu pertama tentang Penanganan Bencana Alam dan kedua tentang Toleransi Beragama.

Mengapa kami memilih topik-topik tersebut? Pemilihan topik-topik itu karena tingkat kepentingan isu-isu yang dibahas. Topik-topik tersebut menjadi rangkaian peristiwa menarik yang terjadi selama tahun 2010. Singkatnya, rangkaian peristiwa tersebut telah menarik perhatian masyarakat. Untuk itu, para pengambil kebijakan dapat menggunakan topik-topik tersebut sebagai catatan penting untuk tahun 2011.

Semoga **Indonesia 2010** dapat digunakan dengan maksimal oleh berbagai pihak, yaitu pengambil kebijakan, *private sector*, media massa, lembaga strategis, akademisi, mahasiswa, dan lainnya.

Anies Baswedan
Direktur Eksekutif dan Riset
The Indonesian Institute

 **THE** **INDONESIAN INSTITUTE**
CENTER FOR PUBLIC POLICY RESEARCH

Jl. Wahid Hasyim No. 194 Tanah Abang, Jakarta 10250
Telepon (021) **390-5558** Faksimili (021) **3190-7814**
www.theindonesianinstitute.com

