

CAPACITY BUILDING

**KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAN MASYARAKAT
DI TINGKAT LOKAL**

dalam Pengelolaan Konflik di Maluku



CAPACITY BUILDING

**KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAN MASYARAKAT
DI TINGKAT LOKAL**

dalam Pengelolaan Konflik di Maluku

Sri Yanuarti

Thung Ju Lan

Leolita Masnun

Josephine Rosa Marieta

Mardyanto Wahyu Tryatmoko



Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

©2007 Indonesian Institute of Sciences (LIPI)
Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan*

Katalog dalam Terbitan

Capacity Building: Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat di Tingkat Lokal dalam Pengelolaan Konflik di Maluku/Thung Ju Lan, Sri Yanuarti, Leolita Masnun, Josephine Rosa Marieta, Mardyanto Wahyu Tryatmoko

- Jakarta: LIPI Press, 2007

iv + 188 hlm; 14,8 x 21 cm

ISBN 978-979-799-207-1

1. Konflik - Maluku
2. Otonomi Daerah
3. *Capacity Building*

303. 69

Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota Ikapi



*Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Widya Graha Lt. VI dan IX,
Jalan Jenderal Gatot Subroto No. 10
Jakarta, 12710
Telp.: 021-5701232 Fax.: 021-5701232

KATA PENGANTAR

Penelitian ini merupakan bagian dari program riset kompetitif dan diseminasi Iptek LIPI (Program Kompetitif Bidang X Sub Program “Otonomi Daerah, Konflik, dan Daya Saing”) yang diharapkan menghasilkan suatu penelitian multidisipliner yang komprehensif dan terfokus, sehingga bisa memberikan kontribusi yang lebih besar dan lebih baik bagi upaya pembangunan bangsa. Oleh karena itu, penelitian ini merupakan bagian yang integral dari penelitian jangka panjang (penelitian 2 tahap, masing-masing tahap selama 3 tahun) tentang Konflik di Maluku yang sudah dilakukan sejak tahun 2003. Pada tahun ke-5 ini (tahun 2007), penelitian ini telah diarahkan untuk menyusun alternatif model resolusi dan pengelolaan konflik di tingkat lokal (Maluku) sesuai dengan tujuan praktis dari program riset kompetitif ini.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kelembagaan masyarakat di tingkat lokal (*negeri/ratschap/ohoi*) tidak bisa diabaikan peranannya dalam konflik, baik sebagai pelaku konflik maupun sebagai pencegah dan pengelola konflik (pelaku perdamaian). Oleh sebab itu penting untuk melibatkan mereka dalam model resolusi konflik di Maluku. Penelitian ini bertujuan untuk memetakan/mengidentifikasi isu-isu strategis yang dapat ditangani oleh kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* dalam peranannya untuk kanalisasi konflik sekaligus pencegahan konflik komunal. Di samping itu, penelitian ini mencoba menyusun model alternatif pengelolaan konflik yang mengkombinasikan peranan pemerintah sebagai institusi formal dan peranan lembaga kemasyarakatan sebagai institusi informal. Secara lebih spesifik penelitian ini mencoba menganalisa problematika yang ada dalam kelembagaan kepemimpinan daerah (formal dan informal) dan mencoba mengusulkan model *capacity building* kelembagaan di tingkat lokal dalam upaya pengelolaan konflik di kepulauan Maluku.

Laporan penelitian tahun 2007 ini belum merupakan laporan final dari proyek penelitian tentang Konflik di Maluku, karena masih ada satu tahap lagi yang harus dilaksanakan (pada tahun 2008) sebelum model *capacity building* kelembagaan yang dimaksud dapat dikemukakan secara utuh. Tahap tersebut adalah tahap kontekstualisasi dan spesifikasi yang terkait dengan karakteristik yang berbeda-beda dari berbagai wilayah di kepulauan Maluku (Maluku Utara, Maluku Tengah-Ambon dan Maluku Tenggara). Oleh sebab itu, laporan ini pada hakekatnya hanya merupakan bagian kecil yang perlu dilihat manfaat dan kegunaannya dalam rangkaian penelitian yang lebih besar.

Harus kami akui bahwa penelitian ini tidak terlepas dari segala kekurangan dan kesalahan-kesalahan, oleh karena itu masukan dan kritik dari para pembaca sangat kami harapkan sebagai bahan perbaikan bagi penelitian kami di masa depan. Buku ini juga tidak akan bisa terbit tanpa adanya bantuan dan dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu dalam kesempatan ini kami juga ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada berbagai pihak yang telah membantu terlaksananya penelitian ini, khususnya para narasumber di lapangan yang telah memberikan data-data dan informasi penting tentang permasalahan dan topik yang kami kaji. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada para kolega peneliti di LIPI dan di luar LIPI yang telah memberikan sumbangsaran yang berguna bagi penyusunan laporan ini.

Akhir kata, kami berharap agar hasil penelitian ini bisa memberikan kontribusi pengetahuan kepada bidang studi konflik di Indonesia khususnya, dan masyarakat Indonesia umumnya. Tanggung jawab atas isi laporan ini sepenuhnya adalah tanggung jawab para penulis.

Jakarta, Desember 2007

Tim Peneliti.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i	
DAFTAR ISI	iii	
BAB I	PENDAHULUAN.....	1
	▪ Permasalahan	17
	▪ Kerangka Pemikiran.....	22
	▪ Metode Penelitian dan Lokasi Penelitian.....	33
BAB II	ANALISA PERMASALAHAN DI KEPULAUAN MALUKU.....	35
BAB III	STRATEGI PENYUSUNAN MODEL RESOLUSI KONFLIK DAN <i>CAPACITY BUILDING</i>	65
	1. Problema, <i>Capacity Building</i> dan Alternatif Strategi Penguatan Kelembagaan Lokal di Bidang Hukum.....	68
	▪ Kembali ke <i>Negeri</i> : alternatif solusi pengelolaan konflik & potensi konflik baru	70
	▪ Masyarakat adat di Kepulauan Maluku	82
	▪ Regulasi tentang masyarakat adat	84
	▪ Mempertanyakan posisi struktur adat dalam regulasi otonomi daerah	93
	▪ Kemungkinan desentralisasi lembaga peradilan	95
	2. Problema, <i>Capacity Building</i> dan Alternatif Strategi Penguatan Kelembagaan Lokal di Bidang Politik dan Birokrasi	104
	▪ Problematika Partai Politik dan Lembaga Perwakilan Rakyat (DPRD & DPD): Otonomisasi Partai Politik vs Kapabilitas	104

▪ Problema Birokrasi: Konflik dengan DPRD dan Primodialisme	109
▪ Masalah Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah	111
▪ Masalah Distribusi dan Representasi Kekuasaan: Pilihan-pilihan Strategis	114
1. Demokrasi dengan Pembagian Kekuasaan: Pendekatan Fondasi Kelompok vs Pendekatan Integratif.....	115
2. <i>Representative Bureaucracy</i> Sebagai Alternatif Solusi.....	118
▪ Model <i>Representative Bureaucracy</i>	121
▪ Model <i>Political Control of Bureaucracy</i> sebagai Alternative Model <i>Representative Bureaucracy</i> ..	124
3. Problema, <i>Capacity Building</i> dan Alternatif Strategi Penguatan Kelembagaan Lokal di Bidang Organisasi Kelembagaan	132
▪ Beberapa Pilihan Strategi Penguatan Kelembagaan <i>Civil Society</i> pada Tingkat Lokal	134
▪ Masalah-masalah Sosial di Maluku dan Peran CSO	135
1. Lembaga Agama	138
2. Kelembagaan Adat.....	141
3. Kelembagaan Non Pemerintah (LSM).....	147

BAB IV	USULAN PENYUSUNAN MODEL <i>CAPACITY BUILDING</i> KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAN MASYARAKAT DALAM UPAYA PENGELOLAAN KONFLIK DI KEPULAUAN MALUKU	155
---------------	---	------------

DAFTAR PUSTAKA.....	175
----------------------------	------------

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

Tujuan dari penelitian ini adalah membuat model *Capacity Building* Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat di Tingkat Lokal dalam Upaya Pengelolaan Konflik¹ di Maluku. Penelitian ini merupakan penelitian lanjutan dari penelitian tentang akar penyebab dan karakteristik konflik di Maluku yang telah dilakukan sejak tahun 2003. Hasil penelitian selama empat tahun sebelumnya telah berhasil memetakan beberapa akar permasalahan konflik yang mendorong kepada konflik terbuka antara kelompok masyarakat yang beragama Kristen dan yang beragama Islam. *Pertama*, persoalan konflik yang terkait dengan persoalan “perebutan kekuasaan” dan “perebutan aset-aset lokal”, khususnya di berbagai unit kelembagaan formal (pemerintah). Berbagai isu muncul dalam kaitannya dengan hal ini antara lain mencakup “persoalan diskriminasi etnis dan agama” dalam perekrutan kerja di birokrasi pemerintahan, dan “kesenjangan ekonomi yang di-stigmatisasi melalui persepsi tentang dominasi etnis tertentu dalam struktur

¹Istilah pengelolaan konflik di sini secara konseptual bisa diartikan sebagai ‘manajemen konflik’ ataupun ‘transformasi konflik’, khususnya kalau kita setuju bahwa konflik tidak bisa dihilangkan, melainkan hanya dapat diubah – paling tidak sifat kekerasannya- melalui apa yang disebut oleh John Paul Lederach & Michelle Maiese sebagai “*constructive change*”, atau perubahan yang konstruktif. Oleh karena itu, sebagaimana dikatakan oleh Lederach & Maiese, kerangka pendekatan ini menekankan pada “perdamaian sebagaimana terkandung dalam keadilan, pembangunan struktur sosial dan hubungan yang benar melalui penghargaan terhadap hak-hak asasi manusia, serta cara hidup yang tanpa kekerasan”. Menurut mereka, pendekatan ini memerlukan perubahan yang signifikan dalam “cara kita berhubungan” saat ini, yaitu “cara kita melihat dan memandang” (http://www.visionofhumanity.com/peacebuilding/Conflict_Transformation_by_John_Paul_Lederach_Mic).

sosial". Penelitian kali ini juga memperlihatkan bagaimana persoalan ini sangat kasat mata, khususnya pada posisi-posisi yang "strategis". **Kedua**, persoalan segregasi sosial yang diperkuat dengan sejarah segregasi pemukiman yang panjang (sejak zaman kolonial) antara penduduk yang beragama Kristen dan yang beragama Islam telah menyebabkan pengelompokan komunal atas dasar agama menjadi suatu pilihan utama untuk mencari rasa aman baik pada masa sebelum konflik, waktu konflik dan paska konflik. Kondisi ini tentu saja sangat memudahkan bagi pihak-pihak tertentu untuk melakukan mobilisasi massa atas dasar agama dalam mencapai tujuan politik dan ekonomi tertentu. **Ketiga**, konflik antar elit politik yang mampu memobilisasi massa juga telah mengakibatkan konflik horizontal antar kelompok-kelompok masyarakat, khususnya pada saat berlangsungnya pemilihan kepala daerah, baik pada tingkat propinsi, kabupaten maupun kota. **Keempat**, masalah pemekaran wilayah baik kota/kabupaten maupun propinsi yang cenderung mengusung isu "putra asli daerah" telah menyebabkan beberapa konflik terbuka yang terkait dengan masalah sejarah dan tradisi/budaya yang berbeda, masalah batas wilayah, masalah pembagian aset daerah, dan berbagai masalah lain yang terkait dengan penciptaan infrastruktur dan penyediaan sumber daya manusia yang menunjang terbentuknya 'wilayah baru'.

Akar-akar permasalahan di atas pada hakekatnya belum diselesaikan pada periode paska konflik (kekerasan), walau hari ini, empat tahun sudah konflik kekerasan komunal di wilayah Maluku berhenti. Lembaran sejarah "hitam" masyarakat Maluku yang berlangsung dari tahun 1999-2003 dan telah menghilangkan sekitar 5.000 anak manusia seolah sudah tinggal tutup buku. Ini jika dilihat dari kondisi keamanan yang ada di wilayah ini. Jika dulu masyarakat takut ke luar rumah, maka tidak demikian pada saat ini. Pagi hingga malam hari lalu lintas di jalan-jalan utama sangat padat, tempat-tempat perbelanjaan seperti pasar dan *mall-mall*, baik yang ada di pusat Kota Ambon maupun di daerah pinggiran atau sudut kota seperti Passo, selalu penuh sesak dengan warga yang hendak

berbelanja maupun sekedar untuk *refreshing*. Bahkan jika malam minggu atau malam liburan, keramaian tersebut akan berakhir hingga dini hari. Pada jam-jam tertentu seperti jam pulang kantor atau pulang sekolah, kemacetan di jalan-jalan kota Ambon seolah bersaing dengan kemacetan ibu kota Jakarta.

Bahkan saat penelitian ini dilakukan, kota Ambon sedang berbenah untuk menyambut ribuan tamu dari 30 propinsi yang ada di tanah air untuk merayakan Harganas (Hari Keluarga Nasional) yang ke XIV. Penduduk biasa, pegawai kantor-kantor pemerintah, bahkan TNI dan Polri disibukkan dengan kerja bakti untuk mempercantik kota mereka. Taman-taman baru dan pernak-pernik hiasan lampu jalan, serta poster-poster besar bergambar presiden dan gubernur setempat dalam berbagai pose, serta himbauan akan pentingnya keluarga terpampang meriah di setiap sudut jalan dari bandara Pattimura hingga ke pelosok kota Ambon, bahkan di pulau-pulau yang tersebar di bumi Maluku. Televisi dan media cetak setempat berlomba-lomba mengulas tentang persiapan dan acara yang dilangsungkan pada tanggal 28 Juni 2007 tersebut. Para ulama dan tokoh adat, serta pejabat kepolisian sibuk memberikan himbauan pada masyarakat agar tidak melakukan aksi-aksi demonstrasi di saat acara tersebut dilaksanakan. Maklum momen Harganas tersebut tidak hanya dipakai sebagai ajang untuk memperlihatkan bahwa kondisi Maluku sudah aman, namun juga karena kedatangan tamu-tamu sebagai utusan dari berbagai daerah yang ada di Indonesia, di samping pejabat-pejabat tinggi negara dan perwakilan negara-negara sahabat, diharapkan mampu mendorong iklim investasi di bumi mutiara yang terpuruk sebagai akibat konflik kekerasan tahun 1999-2003. Konflik tersebut juga telah mengakibatkan angka pengangguran pada usia produktif kurang-lebih 120 ribu jiwa². Pada tahun 2007 sampai bulan

²Sebagaimana dikatakan oleh IzaakTulalessy dari Harian Umum Siwalima Ambon, jumlah ini disesuaikan dengan proyeksi data hasil sensus penduduk tahun 1999, karena sampai hari itu Kanwil Depnaker masih menunggu data sensus penduduk dari BPS. Sementara itu, menurut laporan Kanwil Depnaker Maluku, Fredryk Patty SH., prosentase pengangguran tahun 1999 mencapai 13,34% dari

Oktober angka pengangguran di provinsi Maluku, menurut Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi provinsi Maluku masih sebesar 76.443 orang³, walau sudah menurun dari 15 % menjadi 14,5%.

Namun di antara kemacetan dan keriuhan kondisi Maluku saat ini, seperti telah disinggung di atas, masih ada kerikil-kerikil masa lalu yang harus diselesaikan sesegera mungkin agar tidak menjadi bara dalam sekam yang dapat mengakibatkan terulangnya sejarah hitam tahun 1999. Konflik kekerasan komunal yang terjadi pada tahun 1999-2003 diakui banyak menyisakan pekerjaan berat yang harus dibereskan tidak hanya oleh Pemda setempat, melainkan juga oleh aparat keamanan dan seluruh lapisan masyarakat yang hidup di bumi cengkeh ini. Rekonstruksi dan rekonsiliasi Maluku paska konflik adalah suatu agenda ke depan yang masih belum tuntas, apalagi kalau dikaitkan dengan kebutuhan *early warning system* bagi pencegahan terulangnya konflik kekerasan komunal di kepulauan Maluku. Oleh karena itu tim peneliti merasa penting untuk mencari model *Capacity Building* Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat di Tingkat Lokal dalam Upaya Pengelolaan Konflik di Maluku.

Dilihat dari perspektif resolusi konflik, kondisi yang ada sekarang ini sama sekali tidak kondusif bagi proses rekonsiliasi yang diharapkan. Konflik kekerasan komunal tahun 1999-2003 pada prakteknya telah memperuncing segregasi (pemisahan sosial) yang memang telah ada di kalangan masyarakat sebelum konflik terjadi. Pada masa kolonial sampai sebelum tahun 1999, segregasi antara pemukiman penduduk Islam dan Kristen memang sudah tampak, namun di sela-sela daerah pemukiman Islam di satu pulau, misalnya, masih dimungkinkan ditemukan adanya satu atau dua pemukiman

angkatan kerja, *Berita Harian Umum Siwalima* 15 Oktober 2000, (<http://www.geocities.com/ambon67/noframe/siwalima1609y2k.htm?20082>).

³Menurut sumber yang sama, penduduk usia kerja atau tenaga kerja di Maluku berjumlah 859.502 orang dari jumlah seluruh penduduk Maluku yang -menurut data statistik sampai bulan Oktober 2007- sebesar 1.384.585 orang. Sementara angkatan kerja tercatat sebesar 515.553 orang (<http://www.malukuprov.go.id/cetak.php?id=509>).

Kristen, dan sebaliknya. Pada saat ini, kita dengan mudah melihat bahwa pada satu pulau, satu kecamatan, atau satu jazirah (area yang lebih kecil dari kecamatan), hanya terdiri dari pemukiman Islam seluruhnya atau Kristen seluruhnya.

Yang lebih parah, tingginya tingkat segregasi di Maluku tidak hanya terjadi di pemukiman saja, melainkan juga pada wilayah-wilayah sosial lainnya, seperti birokrasi, sektor ekonomi maupun hubungan sosial lainnya yang ada di masyarakat. Dominasi agama dan suku tertentu terlihat amat jelas pada struktur kelembagaan pemerintahan dan masyarakat setempat. Sebagai contoh, susunan keanggotaan DPRD Kota Ambon, jika pada pemilihan tahun 1999, masih ada wakil dari agama yang bukan Kristen atau Islam yang duduk di lembaga perwakilan, maka karakteristik anggota DPRD Kota Ambon hasil pemilihan umum tahun 2004 relatif terdiktomi antara Islam dan Kristen, sebagaimana terlihat pada tabel berikut:

**Tabel Perbandingan
Komposisi Keanggotaan DPRD tahun pemilihan 1999 dan 2004
Berdasarkan Agama**

No	Agama	Tahun Pemilihan	
		1999	2004
1	Islam	15	11
2	Kristen	22	19
3	Hindu	1	0
4	Budha	0	0
5	Katolik	0	0
Jumlah		38	30

Sumber: Data Sekretariat DPRD Kota Ambon

Dari tabel di atas terlihat bahwa pada komposisi keanggotaan anggota DPRD kota Ambon pada tahun pemilihan 1999 dan 2004 didominasi wakil-wakil rakyat yang beragama Kristen. Akan tetapi, apabila komposisi keanggotaan DPRD Kota Ambon dilihat berdasarkan asal pulau (tabel di bawah), masih terlihat adanya keberagaman, meskipun bila diamati lebih lanjut, hasil pemilu 1999

tampak lebih beragam ketimbang pada pemilu 2004. Jika pada pemilu 1999, para pendatang seperti Jawa, Madura, Bali, Buton, bahkan warga keturunan Cina, masih dimungkinkan untuk bisa duduk di lembaga perwakilan rakyat Kota Ambon, maka pada tahun 2004, keanggotaan DPRD kota Ambon sepertinya hanya diisi oleh anak-anak adat setempat.

**Tabel Perbandingan
Komposisi Keanggotaan DPRD tahun pemilihan 1999 dan 2004
Berdasarkan Asal Pulau**

No	Pulau	Tahun Pemilihan	
		1999	2004
1	Ambon	19	13
2	Saparua	5	11
3	Tual	5	3
4	Leihitu	1	2
5	Haruku	1	1
6	Seram	1	0
7	Jawa	4	0
8	Lain-lain	2	0
Jumlah		38	30

Sumber: Data Sekretariat DPRD Kota Ambon

Jika ditelusuri lebih jauh pengelompokan berdasarkan agama dan asal pulau juga melanda partai politik setempat. Sudah menjadi rahasia umum bahwa partai PDIP dan Partai Demokrat di Maluku lebih didominasi kelompok Kristen, sementara PPP dan PKS yang memang karena ideologinya, maka kepengurusan maupun anggota partai seluruhnya beragama Islam. Hanya partai Golkar yang mencoba merangkul berbagai kelompok. Dari komposisi pengurus partai Golkar di tingkat Kota/Kabupaten maupun Propinsi, Golkar nampaknya cukup arif sehingga dapat merangkul semua wakil-wakil kelompok agama yang berbeda. Sehingga, tidak mengherankan apabila keragaman agama cukup terwakili dalam komposisi keanggotaan Golkar di DPRD Propinsi. Hal ini terlihat dari adanya

wakil anggota yang beragama Katolik dan Hindu, serta wakil pendatang yang duduk dalam keanggotaan DPRD Propinsi Maluku sebagai wakil Golkar, demikian juga dalam jajaran kepengurusan partai itu sendiri.

Penajaman segregrasi antara Islam dan Kristen tidak hanya melanda lingkungan politik, di kota Ambon gejala ini telah pula melanda dunia pendidikan. Jika pada masa sebelum konflik, masih banyak sekolah-sekolah yang murid maupun gurunya bercampur antara yang beragama Islam maupun Kristen, atau yang lainnya, maka jumlah tersebut semakin menyusut paska konflik. Bahkan boleh dikata bahwa sekolah-sekolah yang menerima guru dan murid secara campuran adalah sekolah-sekolah yang mengikuti program "sekolah rekonsiliasi"⁴ yang digagas oleh Pemda Kota Ambon, bekerjasama dengan JICA, sebagai salah satu strategi penyelesaian konflik⁵.

⁴Report Bidang Pendidikan Berdasarkan Wawancara dengan Dra. Ny. J. Mattitaputty, Kadis Pendidikan Kota Ambon: Paska konflik dan dalam masa *recovery*, dinas pendidikan Kota Ambon merancang sekolah yang disebut dengan sekolah rekonsiliasi guna mendukung upaya perdamaian di tengah-tengah masyarakat Kota Ambon yang dulu bertikai. Penyebab utama dari didirikannya sekolah rekonsiliasi ini adalah kenyataan bahwa akibat dari konflik yang terjadi banyak sekolah-sekolah yang menjadi kosong. Hal ini dikarenakan sebagian siswanya mengungsi dari tempat tinggal mereka. Alasan utama dari kepindahan paksa tersebut adalah alasan keamanan. Bisa dikatakan bahwa konflik 1999 telah merubah proporsi siswa di sekolah-sekolah yang ada di Kota Ambon. Misalnya saja sebuah SD yang terletak di Lathualat tidak lagi memiliki siswa yang beragama Islam, karena ketika konflik terjadi penduduk Muslim yang tinggal di wilayah tersebut pindah (mengungsi). Sekolah rekonsiliasi ini, menurut Kepala Dinas Pendidikan Kota Ambon, didirikan di wilayah yang letaknya -menurut pertimbangan mereka- strategis, yaitu yang terletak di antara wilayah pemukiman masyarakat Islam dan Kristen. Di antara sekolah-sekolah rekonsiliasi yang didirikan adalah SD latihan SPG 1 dan 2, SD 72 dan 73, SMP 2, SMA Kartika, SMK 2, SMP 15, SMP Angkasa, dan SD Teladan.

⁵Sesuai dengan tujuannya, sekolah rekonsiliasi menerima siswa dari 2 komunitas yang berbeda, dan dari situ berusaha mempertemukan dua

Saat ini sekolah-sekolah yang melaksanakan program sekolah rekonsiliasi hanya lima, yakni SD Latihan, SPG 1, SD 72 Kota Ambon, SDN 73 Kota Ambon, SMPN 2, dan SMA Kartika 18. Selebihnya sekolah-sekolah yang bersifat homogen, dimana guru maupun muridnya hanya berdasarkan pada agama tertentu. Meskipun demikian, Dinas Pendidikan Kota Ambon mencoba untuk terus mendorong keterbukaan komunitas dalam hal pendidikan, dengan cara mendistribusikan guru tidak hanya berdasarkan kebutuhan, melainkan juga berdasarkan agama. Sehingga, jika satu sekolah Islam membutuhkan guru Matematika, maka yang dikirim adalah guru Kristen. Jadi, meskipun dia orang Kristen, karena kemampuannya maka dia harus mengajar di sekolah Islam tersebut. Menurut seorang Pejabat di lingkungan Dinas Pendidikan Kota Ambon,

"Kalau untuk tenaga guru laki-laki hal tersebut tidaklah masalah, mereka biasanya mau ditempatkan di manapun. Tapi kalau guru perempuan, biasanya mereka lebih suka mengajar di sekolah-sekolah yang dekat dengan tempat tinggalnya. Padahal biasanya sekolah yang dekat rumah yang sekolah yang homogen sesuai dengan agama yang dianutnya.

komunitas dalam suatu suasana belajar bersama untuk membangun kerjasama dan toleransi. Berbeda dengan penerimaan siswa, penempatan guru di suatu sekolah bukan didasarkan atas latar belakang agama ataupun etnis, tetapi atas kebijakan yang dibuat oleh Dindik (Dinas Pendidikan) Kota Ambon dalam penempatan guru, yaitu berdasarkan kebutuhan dan kualifikasi dari individu guru yang bersangkutan dan juga situasional. Misalnya, di suatu sekolah yang awalnya guru penganut Islamnya sedikit tetapi karena di dalam sekolah tersebut ada beberapa siswa yang menganut agama Islam dibuatlah kebijakan untuk menambah guru yang menganut agama Islam. Tetapi hal ini tidak serta merta menjadi faktor utama penempatan guru, karena yang utama SK penempatan guru itu ditetapkan oleh Dinas Pendidikan berdasarkan kebutuhan dari sekolah untuk mendapatkan pengajar dengan keahlian di bidang pelajaran tertentu. "Jika sudah ada SK, seorang guru tetap harus mengikuti SK tersebut, dan tidak bisa pilih-pilih dimana ia akan ditempatkan", kata Ibu Mattitaputty, Kadis Pendidikan Kota Ambon.

Belum lama berselang JICA melakukan survey baseline di 18 sekolah menengah pertama, baik sekolah negeri maupun sekolah swasta yang terletak di sekitar teluk Baguala⁶, yang meliputi data tentang siswa, guru, dan supervisor. Dari data baseline hasil survey JICA tersebut bisa diambil beberapa poin sebagai berikut: Berdasarkan survey siswa (lihat Lampiran I.A.), kegiatan kolaborasi dan komite kelas di sebagian besar SMP di kota Ambon masih belum berjalan. Namun demikian, hubungan antara guru dan murid di sebagian besar SMP cukup baik, termasuk di antaranya guru bisa diajak bicara dan membantu murid dalam menghadapi persoalan. Hal ini mungkin bisa menjelaskan mengapa tingkat apresiasi murid untuk pergi ke sekolah cukup tinggi dan hanya 1 sekolah dimana survey siswa menunjukkan keenganan mereka untuk pergi ke sekolah (yakni sekolah Angkasa yang terletak di Laha). Keterlibatan orangtua pada pendidikan anak cukup memadai, tetapi dari hasil survey siswa tampaknya pihak orangtua menjadi pihak yang lebih aktif untuk mengetahui kondisi pendidikan anaknya dibandingkan dengan keaktifan siswa untuk berdialog dengan orangtua. Bahkan, hanya ada satu sekolah yang hasil surveynya menunjukkan bahwa salah satu alasan siswa untuk tidak pergi ke sekolah adalah membantu orangtua. Perbedaan agama tampaknya bukanlah sesuatu hal yang dianggap penting oleh para siswa, karena pertemanan lebih menjadi masalah, yaitu apakah teman bisa membantu di kala siswa menghadapi persoalan. Dengan demikian jarang ada siswa yang merasa disisihkan dari pergaulan di sekolah.

Berdasarkan survey guru (lihat Lampiran I.B.), dapat dilihat bahwa guru jarang dilibatkan dalam perencanaan pengembangan sekolah. Walaupun demikian, hubungan guru dan kepala sekolah

⁶Sekolah-sekolah yang menjadi responden adalah SMP 7, SMP 8, SMP 9, SMP 12, SMP 13, SMP 15, SMP 16, SMP 20, SMP 21, SMP Xaverius Passo (Passo), SMP Advent (Wayame di Teluk Dalam Baguala), SMP HangTuah, SMP Angkasa (Laha di Teluk Dalam Baguala), SMP LKMD Tawiri (Tawiri di Teluk Dalam Baguala), PGRI 1, PGRI 2, Mts, dan LKMD Laha (Laha di Teluk Dalam Baguala).

relatif baik, dan kepemimpinan kepala sekolah juga dinilai cukup baik di sebagian besar sekolah. Hubungan antar guru juga dinilai cukup baik. Paska konflik, trauma yang ada sudah sedikit demi sedikit hilang, bahkan mereka bersedia ditempatkan di sekolah mana saja tanpa rasa keenganan. Para guru merasa percaya diri atas keahlian mereka dalam pelajaran yang diasuhnya. Sebagian guru cukup percaya diri atas pengetahuan mereka tentang budaya lokal yang diajarkan di tengah-tengah pelajaran umum. Walaupun demikian, ada juga sebagian guru yang merasa tidak terlalu yakin akan kemampuan ini. Sebagian besar guru menilai bahwa hubungan dengan masyarakat di sekitar sekolah baik, selain itu upaya untuk melibatkan orangtua siswa dalam pendidikan di sekolah juga seringkali terjadi. Asesmen guru terhadap tingkat partisipasi murid dalam kegiatan belajar mengajar di kelas juga baik. Sebagian besar murid, menurut mereka, cukup aktif dan juga hormat pada guru. Hanya sedikit siswa yang masih trauma terhadap konflik. Guru-guru itu juga melihat bahwa perbedaan agama tampaknya bukanlah hal yang penting bagi para siswa karena mereka bisa bergaul satu sama lain.

Dari wawancara dan hasil survey JICA di atas pada dasarnya ada beberapa hal yang dapat dikritisi, di antaranya mengenai manajemen berbasis komunitas. Jika Dindik menganggap bahwa komunitas bisa diwakili oleh komite sekolah (perwakilan orang tua siswa), apakah benar hal ini sudah cukup mewakili kepentingan *stakeholder adat*? Bagaimana dengan muatan lokal yang katanya berisi materi tentang hal-hal (tradisi) setempat yang bersumber dari adat istiadat, apakah *stakeholder adat* dilibatkan dalam proses perumusan (misal sebagai narasumber atau mungkin juga tim perumus) mulok tersebut?

Selain pembentukan sekolah rekonsiliasi, Dinas Pendidikan juga menyelenggarakan suatu program *pendidikan damai* yang disebut dengan Pendidikan Orang Basudara. Program ini dijalankan oleh Dindik, bekerjasama dengan beberapa NGO di sekolah yang 'campuran'. Tujuan pelaksanaan program ini adalah metode pembelajaran damai untuk siswa sekolah, yaitu: bagaimana siswa dan

guru yang berasal dari berbagai latar belakang belajar bersama. Program ini dalam dunia sekolah masuk dalam kategori manajemen berbasis komunitas. *Stakeholder* yang terlibat dalam dunia sekolah dan dilibatkan dalam perancangan program adalah guru-guru, komite sekolah (orang tua), dan komite kelas (murid-murid). Pihak Dindik menganggap bahwa pelibatan pihak luar sekolah (basis komunitas) terwakili oleh adanya komite sekolah dalam perencanaan beberapa program di sekolah.

Kurikulum ini diberikan dari tingkat SD hingga SMA sebagai bagian dari mata pelajaran muatan lokal. Dalam mata pelajaran ini siswa diberikan pemahaman tentang sejarah, budaya serta kesenian Maluku, di samping ketrampilan-ketrampilan khusus yang berbasis *life-skill* seperti pertanian. Materi yang diajarkan sekitar tradisi budaya setempat pada anak-anak sekolah, termasuk tentang identitas sebagai orang Ambon. Misalnya saja tentang *pela – gandong*. Akan tetapi, peristiwa konflik 1999 tidak diajarkan dalam muatan lokal ataupun pelajaran sejarah di sekolah.⁷

Ironinya, seperti telah diceritakan dalam laporan penelitian tahun-tahun sebelumnya, pada masa konflik tahun 1999-2003, banyak anak-anak yang terlibat langsung dalam perang antar komunitas. Di kalangan kelompok Kristen misalnya, dikenal dengan "kelompok Agats", mereka biasanya digunakan sebagai mata-mata dan bahkan tidak jarang sebagai penyusup untuk melakukan teror, seperti melemparkan bom molotov atau sejenisnya. Pada kelompok Islam juga berlaku hal yang sama, meski tidak ada julukan yang spesifik untuk anak-anak yang terlibat perang. Biasanya anak-anak ini berumur antara 10-15 tahun atau masih duduk di tingkat SD hingga

⁷ Alasan yang diberikan oleh Ibu Mattitaputty adalah karena anak-anak tersebut masih terlalu kecil untuk memahami realitas yang ada. Tetapi beliau menjelaskan bahwa jika ada siswa yang bertanya mengenai hal tersebut, sebisa mungkin akan diterangkan oleh guru yang bersangkutan. Tetapi penjelasan akan hal tersebut pun dibatasi hanya pada pemahaman-pemahaman umum tentang kejadian tersebut.

SMP, sementara anak-anak remaja yang duduk di tingkat SMA pada saat itu biasanya tidak lagi sebagai penyusup atau penebar teror, tapi sudah terjun langsung sebagai pasukan perang di komunitasnya masing-masing. Melihat realitas tersebut, maka penjelasan yang benar dan *fair* tentang konflik kekerasan yang terjadi saat itu menjadi sangat penting. Pembiaran akan menyebabkan interpretasi konflik yang salah, dan dengan demikian justru akan menjadikan bara dalam sekam, apalagi -seperti telah dikemukakan- segregasi pemukiman dan pemisahan di bidang-bidang sosial di kota Ambon semakin tajam dan kasat mata. Selain itu, berdasarkan hasil penelitian, diketahui bahwa pendidikan ketrampilan yang berbasis *life-skill* tidak terarah dengan baik. Banyak SMP yang mengajarkan bagaimana cara bertanam padi, padahal sektor kelautan lebih merupakan potensi lokal yang penting yang harus dikembangkan. Selain itu, sebagian besar masyarakat Maluku masih mengkonsumsi sagu ketimbang nasi.

Kondisi ini bukan tidak diwaspadai oleh Pemda Maluku. Salah satu langkah besar yang dilakukan Pemda Maluku untuk penyelesaian konflik adalah menerbitkan Perda No. 14 tahun 2005 tentang *Negeri*. Perda ini lahir sebagai salah satu upaya untuk mengadopsi pranata adat sebagai bagian terintegralistik dalam penyelesaian konflik di Maluku. Apalagi jika dilihat dalam konflik yang terjadi pada tahun 1999-2003, peran pranata adat sangat penting, baik untuk mengobarkan peperangan atau sebagai mediator dalam proses perdamaian. Sayangnya, Perda tersebut dirancang secara tergesa-gesa. Naskah akademik dan proses penelitian sebagai dasar dalam pembuatan Perda tersebut banyak mendapatkan kritikan dari berbagai kalangan. Bahkan Fraksi PKS dalam "Kata Akhir Dewan", telah melakukan penolakan terhadap pengesahan perda tersebut. Selain itu, proses sosialisasi baik dalam pembuatan Raperda maupun penerapan Perda dirasa sangat kurang, bahkan hanya dianggap semacam formalitas belaka oleh berbagai unsur masyarakat.

Hingga saat ini hanya Pemda Maluku Tengah yang telah menerbitkan Perda turunannya, yakni Perda No. I tentang *Negeri* (di) Maluku Tengah. Sedangkan untuk Kota Ambon, Maluku Utara, serta

Maluku Tenggara masih dalam tahap pembahasan karena perlu beberapa revisi. Hal ini karena, Perda No. 14 Tahun 2005 atau yang lebih dikenal sebagai perda payung, memang lebih mudah diterapkan di Maluku Tengah dan Kota Ambon, karena terminologi yang digunakan dalam perda payung tersebut hampir mirip satu-sama lain. Sementara bagi Maluku Utara dan Maluku Tenggara⁸, terminologi pranata adat sebagaimana diterjemahkan dalam perda payung jauh berbeda. Akibatnya, harus ada kekhususan-kekhususan yang harus diberikan pada perda turunan yang akan disahkan oleh kedua Pemda setempat.

Di Kota Ambon, meski Perda tentang *Negeri* belum disahkan dan masih dalam tahap pembahasan, namun potensi-potensi konflik sudah mulai bermunculan. Perebutan batas desa sebagai *petuanan* (yang merupakan salah satu syarat untuk predikat Desa Adat) sudah banyak terjadi. Berikut nama-nama *negeri* yang memiliki konflik batas desa atau *petuanan*.

⁸Tentang kondisi Maluku Tenggara, bisa dilihat dalam laporan penelitian LIPI tahun 2006.

Data konflik antar *Negeri*⁹

No	Desa Adat/ <i>Negeri</i>	K	I	Desa Adat/ <i>Negeri</i>	K	I	Kota Ambon	Maluku Tengah	Perbatasan Kota Ambon - Malteng	Non- Agama
1	Emas (K)	X		Hukurela (K)	X		X			
2	Sonya Atas (K)	X		Batu Merah (I)		X	X			
3	Lehare (K)	X		Emas (K)	X		X			
4	Rumah Tiga (K)	X		Hitu Lama (I)		X			X	
5	Latu Halat (K)	X		Nusa Niwe (K)	X		X			
6	Nusa Niwe (K)	X		Uri Meseng (K)	X		X			
7	Hitu Meseng (I)		X	Hitu Lama (I)		X		X		
8	Liang (I)		X	Waai (K)	X			X		
9	Tulehu (I)		X	Tengah- Tengah (I)		X		X		
10	Hila (I)		X	Keitutu (I)		X		X		
11	Laha (I)		X	AURI/TNI			X			X
12	Laha (I)		X	Hatu (K)	X				X	
13	Liang (I)		X	AURI/TNI			X			X
14	Hative kecil (K)	X		Batu Merah (I)		X	X			
15	Hative (Kecil) (K)	X		Galala (K)	X		X			
							8	5	2	2

Note: K = Kristen, I = Islam

Sumber Data: Data Primer yang telah diolah

⁹Perlu diketahui bahwa konflik-konflik ini tidak terjadi pada suatu periode waktu yang sama, dan tujuan tim peneliti mempresentasikan tabel ini adalah hanya untuk memperlihatkan bahwa konflik yang terjadi tidak selalu antara *negeri* Islam dan *negeri* Kristen, melainkan juga antar *negeri* Islam sendiri, atau antar *negeri* Kristen sendiri, serta dengan pihak ke tiga yang dalam hal ini adalah AURI/TNI.

Fenomena yang sama juga terjadi di Maluku Tengah. Meskipun konflik antar *negeri* tersebut beberapa di antaranya merupakan konflik lama, seperti konflik antara *Negeri Liang* (Islam) dan *Negeri Waai* (Islam) tentang tapal batas desa yang merupakan konflik yang sudah terjadi sejak tahun 1963. Konflik tersebut akibat terjadinya ketidakjelasan batas *petuanan* dari warga Liang (Marga Lessy) dengan batas *petuanan* warga Waai (Marga Kayadoe), dimana masing-masing marga tersebut mengklaim bahwa areal tanah yang terletak di perbatasan desa Liang dan Waai sebagai tanah milik mereka. Persoalan tersebut pernah menimbulkan ketegangan antar desa, dimana terjadi pengrusakan tanaman warga Liang oleh warga Waai, serta tawuran antar warga yang mengakibatkan terbunuhnya seorang warga Waai. Namun konflik tersebut mampu diredakan setelah empat pelaku ditangkap dan dipenjarakan oleh aparat keamanan.

Setelah kekerasan tersebut, pada tahun 1980, sengketa batas *negeri* Waai dan Liang selanjutnya diselesaikan melalui proses peradilan, namun sampai dengan penelitian ini dilakukan sengketa antara tapal batas Waai dan Liang belum selesai. Bahkan tanah sengketa yang pada sebelum konflik 1999-2003 dikuasai oleh warga Waai, kini berpindah tangan ke *negeri* Liang, terutama yang terletak di Dermaga Ferri Hunimua dan lapangan terbang Liang (yang sudah tidak terpakai). Ini dikarenakan pada masa konflik, tepatnya tanggal 2 Juli 2000, *negeri* Waai mendapat serangan besar-besaran kelompok Islam yakni dari Tulehu dan Liang. Serangan tersebut mengakibatkan warga Waai harus menyingkir sementara dari *negerinya*, karena hampir seluruh pemukiman penduduk Waai rata dengan tanah. Warga Waai baru dapat kembali dan membangun *negeri* pada tahun 2005¹⁰.

¹⁰Pemulangan pengungsi asal Desa Waai, Kecamatan Salahutu, Kabupaten Maluku Tengah yang berada di Desa Passo, Kecamatan Baguala ternyata tidak semulus yang diharapkan. Warga dua desa (Tulehu dan Liang) yang berbeda pendapat soal rencana pemulangan itu bentrok pada Rabu (26/3-2003) pagi, yang mengakibatkan seorang tewas. Rencana pemulangan pengungsi asal Desa Waai itu mendapat dukungan dari warga Desa Tulehu,

Saat ini, konflik antara Liang dan Waai kembali memanas, karena rancangan Perda *Negeri* mensyaratkan adanya kejelasan pemilikan tanah *petuanan*. Hal ini dikarenakan jika suatu *negeri* tidak memiliki *petuanan* atau hak ulayat maka dia tidak berhak menyandang *Negeri Adat* dan hanya berstatus *Negeri Administratif* atau Desa. Tentu saja status *negeri adat* di Maluku saat ini menjadi amat penting, karena jika satu wilayah telah menyandang status *negeri adat*, maka sedikit banyak ia akan mempunyai otonomi dalam pengelolaan pemerintahan sehari-hari, termasuk pengelolaan kekayaan *negeri*. Sementara bagi *negeri administratif* otonomi tersebut tidak ada.

Berbagai persoalan yang terjadi dalam hubungan antara pemerintah formal dengan kelembagaan informal (*adat*) yang diresmikan melalui Perda No. 14/2005 tersebut merefleksikan kebutuhan akan kerja sama, akan tetapi pada waktu yang sama juga memperlihatkan adanya perbedaan persepsi, kepentingan dan strategi di antara ke duanya. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji permasalahan-permasalahan yang ada agar kerja sama kelembagaan di antara pemerintah formal dan kelembagaan *adat* bisa berhasil mencapai tujuan yang dicanangkan melalui Perda No.14/2005, yaitu penyelesaian konflik di Maluku secara terintegrasi.

karena lokasi pengungsian itu bisa digunakan kembali untuk aktivitas nelayan. Namun warga Desa Liang justru menentang rencana pemulangan itu, karena kembalinya pengungsi ke Desa Waai bisa memicu konflik yang lebih besar lagi. Masyarakat Tulehu memberikan jaminan keamanan kepada masyarakat Waai yang mau kembali ke desanya, walaupun ditantang oleh masyarakat desa Liang. Perbedaan pendapat ini tak berujung dan puncaknya terjadi Rabu pagi. Sejumlah warga Desa Liang berkumpul di perbatasan antara Desa Waai dan Desa Tulehu, sedangkan warga Tulehu juga berada di tempat tersebut. Bentrokan pun tak terhindarkan, sehingga warga Desa Tulehu bernama Balian Nahumarury (24) tewas di tempat kejadian.

Permasalahan Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian tahap ke II dari penelitian konflik di Maluku, karena pada tahun ke lima (2007) ini sudah tidak lagi merupakan identifikasi dan pemahaman akar permasalahan konflik di Maluku, melainkan sudah diarahkan untuk mencari model solusi penyelesaian dan/atau pengelolaan konflik. Karena, seperti terlihat dari hasil penelitian tahun-tahun sebelumnya (2003-2006), sifat konflik di Maluku sangat ditentukan oleh karakteristik lokal masyarakat Maluku yang khas, yaitu sangat kental sistem kekerabatan dan hubungan sosialnya, maka dalam hal ini kelembagaan lokal (formal dan informal) sebagai wadah dan refleksi dari sistem sosial masyarakat menjadi penting sebagai agen penyelesaian konflik di Maluku.

Sesuai dengan tujuan penelitian untuk mencari model *capacity building* kelembagaan lokal (pemerintah/formal dan masyarakat/informal) dalam pengelolaan konflik, maka penelitian difokuskan pada mencari bentuk dan pola hubungan kooperatif atau kolaboratif antara institusi pemerintah lokal dengan institusi kepemimpinan informal (adat). Dalam hal ini, di samping pemahaman terhadap sistem pemerintahan lokal, diperlukan pemahaman yang mendalam terhadap sejarah dan aspek-aspek antropologis dan sosiologis kehidupan masyarakat agar kelompok-kelompok sosial-politik yang ada di masyarakat bisa diidentifikasi dan ditempatkan pada posisi dan peranan yang seharusnya sebagai bagian yang integral dari perkembangan kemandirian masyarakat lokal dalam pengelolaan konflik melalui kelembagaan lokal (formal/pemerintah dan informal/adat) di Maluku. Untuk itu, dalam penelitian ini, sebagaimana tahun 2006 yang lalu, difokuskan kepada evaluasi kebijakan penataan kelembagaan adat lokal untuk tujuan pencarian model *Capacity Building* Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat di Tingkat Lokal dalam Upaya Pengelolaan Konflik di Maluku dengan pertanyaan besar sebagai berikut:

- a. Sejauhmana kelembagaan adat lokal yang terbentuk kembali melalui “Perda Kembali ke Negeri No.14/2005” yang merupakan inisiatif masyarakat maupun perpaduan antara kebijakan negara dengan kelembagaan adat bisa berfungsi untuk pengelolaan konflik lokal sebagai diharapkan pada awal pencetusannya?
- b. Bagaimana upaya negara pada tingkat lokal, terutama pemma kabupaten/kota setempat, untuk mengantisipasi atau menyelesaikan konflik yang muncul selama proses rekonstruksi kelembagaan adat lokal? Dan, bagaimana peran masyarakat menyikapi ketidaksesuaian pengaturan “kembali ke *negeri* (atau nama lainnya)” yang tidak efektif menyelesaikan konflik?
- c. Bentuk hubungan ‘kooperatif’ atau ‘kolaboratif’ yang seperti apakah yang harus dikembangkan antara pemerintahan lokal dengan kelembagaan adat lokal agar terjadi mekanisme kerja sama yang baik di antara keduanya dalam mengelola konflik-konflik yang terjadi di masa lalu maupun konflik-konflik yang terjadi dalam proses rekonstruksi kelembagaan adat lokal tersebut?

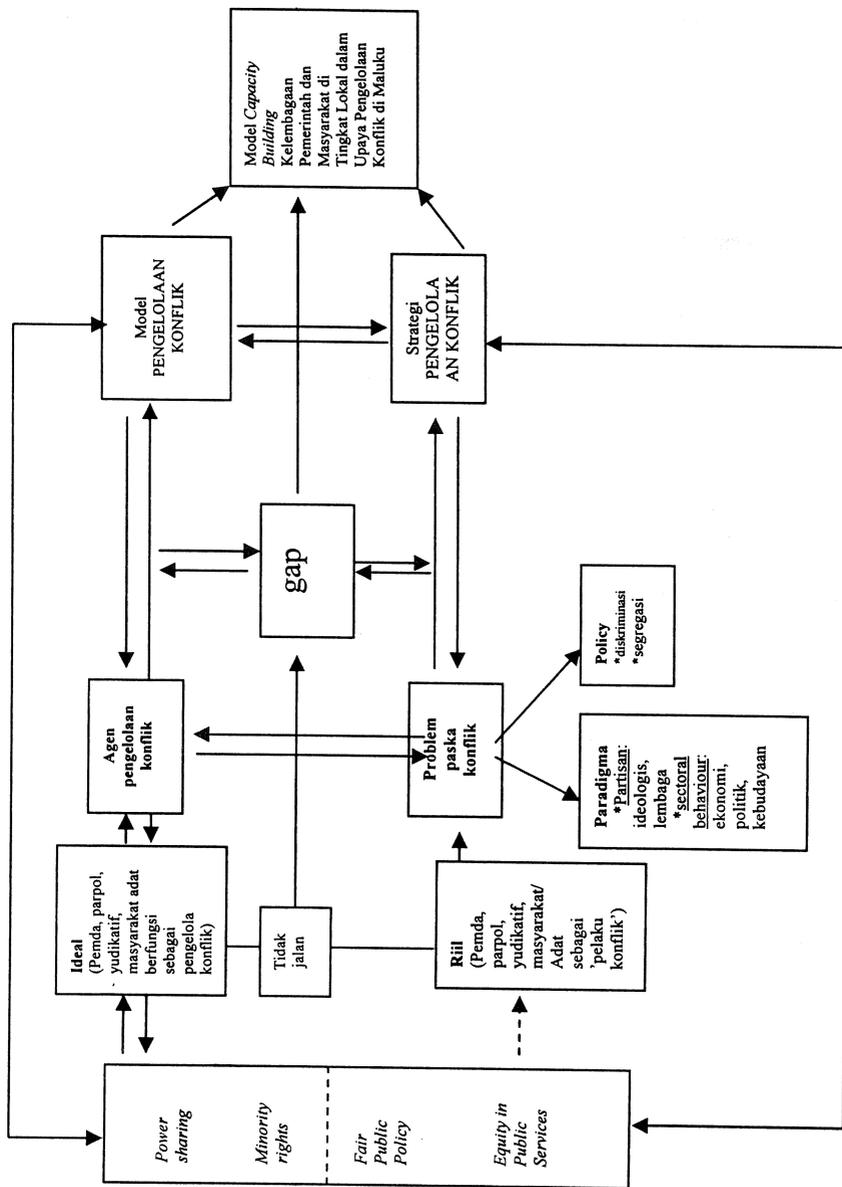
Dilihat dari konflik-konflik kekerasan yang terjadi pada kurun waktu 1999-2001 yang dimulai di Ambon (Maluku Tengah) dan diikuti oleh Maluku Utara dan Maluku Tenggara, tampak bahwa di Maluku ada 3 (tiga) tipe masyarakat yang bereaksi terhadap konflik secara berbeda-beda: konflik di Ambon (Maluku Tengah) berkepanjangan, konflik di Maluku Utara lebih cepat tapi meledak dengan keras, sementara di Maluku Tenggara sangat cepat dan lebih terkendali. Maka, dalam hal ini sepertinya konflik di Maluku perlu dibedakan dalam 3 (tiga) konteks kewilayahan yang berbeda, yaitu: Maluku Utara, Maluku Tengah dan Maluku Tenggara. Konflik di Maluku Utara yang melibatkan kesultanan Ternate dan Tidore mencerminkan kondisi masyarakat lokal sebagai 'masyarakat feodal' yang sudah mengalami perubahan tetapi masih berada di bawah pengaruh feodalisme kerajaan-kerajaan Islam yang pernah jaya di wilayah tersebut. Peran Ternate dan Tidore dalam konflik tahun 2001 di Maluku Utara sangat besar dan signifikan (untuk lebih jelasnya

lihat laporan penelitian tahun 2004). Konflik di Maluku Tengah yang secara 'kacau-balau' melibatkan berbagai unsur masyarakat (akademisi & mahasiswa, birokrat dan aparat keamanan [polisi dan tentara], orang awam dan tokoh masyarakat, serta penduduk lokal dan pendatang) menunjukkan karakteristik masyarakat Maluku Tengah yang 'modern', heterogen dan kompleks. Sementara konflik di Maluku Tenggara yang cenderung berbentuk kekerasan komunal merefleksikan masyarakat lokal yang berkarakteristik komunal-adat yang teratur dan bersifat mekanik¹¹. Dengan demikian, penting untuk

¹¹Dalam hal ini penting untuk memahami kembali pembagian Emile Durkheim tentang dua tipe solidaritas, yaitu solidaritas mekanik dan solidaritas organik. Solidaritas mekanik didasarkan pada "prinsip kebersamaan emosional" dari hubungan primordialitas seperti agama, suku, ras dan pertalian darah, sementara solidaritas organik dibangun atas dasar "prinsip pembagian kerja" antar individu yang mempunyai fungsi sosial yang saling melengkapi (<http://saidiman.wordpress.com/2007/11/20/dicari-wanita-ideal-indonesia/>). Menurut Imam Prasodjo, "gesekan antara kelompok-kelompok masyarakat yang terbentuk dalam solidaritas mekanik menimbulkan konflik emosional. Karena emosi berkuasa, konflik antar kelompok masyarakat di negeri ini pun berdarah-darah, sadis, sulit dicerna akal sehat" ("Penyelesaiannya Melalui Dialog yang Sepantar", Kompas, 3 Juli 2004, <http://kompas.com/kompak-cetak/0407/03/Fokus/1123053.htm>). Dalam kasus Maluku, **analisa ini tidak selalu tepat**, karena kalau melihat kondisi yang ada di tiga wilayah – Maluku Utara, Maluku Tengah dan Maluku Tenggara, tampak bahwa konflik di Maluku Tengah yang 'modern', 'heterogen' dan 'kompleks' sebagaimana ciri masyarakat yang mempunyai solidaritas organik, juga berdarah-darah dan rumit, sementara konflik di Maluku Tenggara yang bercirikan solidaritas mekanik walaupun berdarah-darah, namun dapat diatasi dengan cepat pula karena adanya hubungan primordial dan emosional tadi. Barangkali lebih yang tepat kalau kita mengikuti pendapat penulis/antropolog yang tinggal di Batubulan-Gianyar yang memandang ke dua tipe solidaritas tersebut secara positif, bahwa "[t]ipe solidaritas mekanik bergerak ke arah dinamik dan hidup menurut alur spontan, toleran dan empati berbasis etika kebersamaan. Begitu pula tipe solidaritas organik bergerak hidup menurut alur profesi dan spesialisasi yang

menggaris-bawahi karakteristik-karakteristik sosial budaya tersebut dalam upaya kita mencari model solusi bagi penyelesaian dan/atau pengelolaan konflik di Maluku. Dari pemetaan secara lebih mendalam terhadap problem dan daya guna fungsi lembaga-lembaga lokal dalam menyelesaikan konflik-konflik di masyarakat sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, diharapkan akan dihasilkan suatu analisa strategis sebagai dasar pemetaan pilihan strategis model hubungan kelembagaan lokal (formal dan nonformal) dan implementasi strategisnya. Pada dasarnya tujuan penelitian ini adalah sebagaimana tergambar dalam skhema berikut:

dijiwai etos toleransi dan kemanusiaan” (“Etos Budaya dan Humanisme”, 14 Juni 2006, <http://www.balipost.co.id/balipostcetaK/2006/6/14/o1.htm>)



Kerangka Pemikiran

Pasca konflik komunal 1999-2001, pemerintah dan masyarakat Maluku dihadapkan pada persoalan membangun kapasitas kelembagaan untuk menyelesaikan setiap perselisihan (*disputes*) baik yang bersifat horisontal maupun vertikal. Persoalan-persoalan yang ada di masyarakat, baik yang merupakan imbas dari kerusuhan massa maupun perselisihan yang sejak dahulu belum tertangani dengan baik, harus mendapatkan perhatian serius. Jika perselisihan semacam itu tidak dikelola dengan baik, dikhawatirkan akan memicu persoalan yang lebih besar. Manajemen atau pengelolaan konflik yang tujuannya adalah mengantisipasi dampak destruktif, secara umum bisa dilakukan bersama antara negara dan masyarakat dengan misalnya membangun sistem peringatan dini (*early warning systems*), diplomasi pencegahan, pelatihan negosiasi khusus, pengembangan tim reaksi cepat untuk mengintervensi konflik yang mengalami eskalasi masif¹², dan lain sebagainya. Program-program pengelolaan konflik tersebut mustahil terlaksana – apalagi membangun program khusus yang lebih *feasible* – jika negara dan masyarakat masih lemah, keduanya ataupun salah satu di antaranya dalam posisi timpang. Oleh karena itu diperlukan *capacity building* agen-agen lokal baik institusi maupun individu dalam memahami dan sekaligus menyelesaikan konflik di tingkat lokal.

Definisi umum *capacity building* sebenarnya mengarah pada kemampuan lembaga dan sumber daya manusia (SDM) yang dimiliki pemerintah beserta masyarakat untuk mendesain, mengimplementasikan, dan mengelola kebijakan-kebijakan dan program-program secara efektif. Konsep dasar *capacity building* menunjuk pada beberapa hal: pertama, elemen aktor, yang meliputi aktor individual dan aktor keorganisasian/kelembagaan. Kedua, elemen kapasitas yang dibangun, yang meliputi keterampilan dan

¹²Marc Howard Ross and Jay Rothman (eds), 1999, *Theory and Practice in Ethnic Conflict Management*, Macmillan Press Ltd and St. Martin's Press, Inc., hal. 1.

keahlian; dan ketiga adalah metode yang mungkin bisa diterapkan seperti pendidikan dan latihan, reformasi legal dan institusional, asistensi keilmuan, dan lain sebagainya.¹³

Definisi *capacity building* dari *The Office for Public Management Ltd* (OPM) mendasarkan pada aspek peran *leadership* atau kepemimpinan komunitas dalam peningkatan kualitas layanan publik. Penekanan dilakukan pada dua aspek, yaitu elemen (*volume, knowledge, skills, dan behaviour*) dan level (individu dan sektor secara keseluruhan).¹⁴ Sedangkan fokus dari *capacity building* terkait pada “sisi penawaran” (*supply side*) seperti birokrasi pemerintahan sebagai ‘mesin’ negara, dan juga pada “sisi permintaan” (*demand side*) yaitu kelompok kepentingan, lembaga swadaya masyarakat (LSM), serikat pekerja, dan lain sebagainya.¹⁵ Kedua sisi ini sifatnya saling melengkapi. Jadi sangat penting jika negara selalu tanggap terhadap realitas sosial sebagai motivasi dan stimulan bagi peningkatan kapasitasnya, termasuk terpeliharanya otoritas dan legitimasi dari masyarakat. Dengan kata lain negara harus mampu senantiasa meningkatkan kemampuan masyarakat untuk bisa mengartikulasikan kepentingannya, serta mampu mengakomodasi berbagai kepentingan tadi ke dalam rencana dan program yang kongkret. Pemberdayaan merupakan pemberian dan atau pendelegasian wewenang, sedangkan sumber daya manusia merupakan kunci utama pemegang peran manajemen lokal.

¹³Lihat Warsito dan Teguh Yuwono (eds), 2003, *Otonomi Daerah: Capacity Building dan Penguatan Demokrasi Lokal*, Puskodak UNDIP.

¹⁴OPM, *Capacity Building in Local Government – Research on Capacity Building Needs*, Final Interim Report to ODPM, January 2003, www.opm.co.uk.

¹⁵Merilee S Grindle (ed.), *Getting Good Government*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1997, dikutip oleh Moeljarto Tjokrowinoto, “Transformasi Kontekstual dan *Capacity Building* Birokrasi”, Di Ambang Krisis Konstitusi?, dalam *Analisis CSIS*, No.2, Tahun XXXI/2002.

Konsep *capacity building* seperti telah diuraikan di atas sangat relevan diupayakan untuk manajemen konflik di Maluku, mengingat penelitian yang telah dilakukan sebelumnya (terutama hasil penelitian 2003-2005) telah menemukan sejumlah kelemahan negara dan masyarakat dalam menyelesaikan konflik kekerasan. Pada tahap de-eskalasi konflik, negara melalui instrumennya justru melakukan pemihakan terhadap salah satu kubu yang bertikai. Demikian juga pada tahapan rehabilitasi dan negosiasi negara juga terlihat lemah karena para agennya banyak yang bermain mengeruk keuntungan demi kepentingan sekelompok elit. Posisi masyarakat pada saat konflik sangat resisten terhadap upaya-upaya negosiasi yang digagas oleh negara, dan justru masing-masing kubu memperkuat posisinya dengan pemakaian 'atribut adat' untuk menggalang dukungan primordialis.

Tidak bisa dipungkiri bahwa penyelesaian konflik komunal di Maluku tidak lepas dari campur tangan negara, meskipun demikian kesadaran dan upaya masyarakat untuk menyelesaikan konflik lebih dominan dibandingkan dengan intervensi negara tersebut. Seperti halnya yang diungkapkan oleh Ross dan Rothman¹⁶ bahwa upaya masyarakat termasuk NGO lebih berhasil mengubah perselisihan ke arah yang konstruktif dibandingkan dengan upaya negara. NGO atau kelompok masyarakat mampu meletakkan perhatian yang sangat khusus melalui penyediaan kebutuhan tertentu atau pembentukan struktur kelembagaan yang memiliki nilai atau berguna bagi semua pihak (termasuk pihak yang berkonflik). Jika kelembagaan menjadi begitu penting bagi penyelesaian konflik komunal, hal lain apa lagi yang perlu dijadikan fokus dalam pendekatan tersebut?

Fokus para ilmuwan yang melakukan studi konstitusi tetap menekankan pendekatan legal-formal sebagai bahan reformasi demokrasi liberal. Penganut pendekatan ini melihat bagaimana eksekutif dianggap terlalu kuat kekuasaannya tetapi sangat lemah kemampuannya membuat kebijakan yang melindungi kebebasan sipil.

¹⁶Marc Howard Ross and Jay Rothman, Op.cit, hal.1

Para pendukung pendekatan ini mengklaim bahwa analisis kelembagaan tidak mengambil pandangan yang terlalu ketat, tetapi pandangan ini menganalisa kelembagaan dalam tindakan. Lebih penting lagi, mereka melihat institusi sebagai ekspresi tujuan politik. Oleh karena itu analisis kelembagaan harus mengeksplorasi pengertian dimana kehidupan ekspresi institusi terlihat secara implisit dalam norma, prosedur atau aturan yang didasarkan pada karakter institusi itu sendiri (Johnson, 1975). *Institutionalism* pada studi administrasi publik terutama digunakan untuk menganalisa keterlibatan otoritas dalam administrasi publik, analisa sejarah, struktur, fungsi, kekuasaan (*power*) dan interaksi (*relationship*). Penekanannya terutama pada upaya efektivitas kelembagaan pemerintah (birokrasi). Dalam perkembangannya, studi administrasi publik disempurnakan oleh teori kontingensi dan jaringan kebijakan untuk lebih memperhatikan organisasi eksternal di luar kelembagaan formal (pemerintah).

Meskipun dalam beberapa definisi tersebut memasukkan penataan kelembagaan sebagai bagian dari fokus *capacity building*, namun konsep kelembagaan masih memiliki beberapa aspek yang sering diperdebatkan. Kelembagaan tidak hanya melihat bentuk lembaga atau hubungan antar lembaga, namun lebih dari itu, bahwa kelembagaan juga mencitrakan kapasitas lembaga yang digerakkan oleh *human resources* dan ketersediaan infrastruktur. Kelembagaan (*institutionalism*) seringkali dianggap sangat kaku berkiblat pada aspek legal-formal. Rhodes misalnya, mengartikan kelembagaan sebagai persoalan yang mencakup aturan, prosedur dan lembaga formal pemerintah yang menggunakan instrumen hukum dan sejarah untuk menjelaskan pembatasan tingkah laku politik dan efektivitas demokrasi, terutama demokrasi perwakilan¹⁷. Akan tetapi, dalam perkembangannya, pendekatan institusi tidak hanya dipakai untuk

¹⁷R.A.W. Rhodes, "The Institutional Approach", dalam David Marsh, dan Gerry Stoker, *Theory and Methods in Political Science*, MacMillan Press Ltd, 1995.

menjelaskan lembaga politik, tetapi juga studi konstitusi, administrasi publik, bahkan sampai kepada model *new institutionalism*.

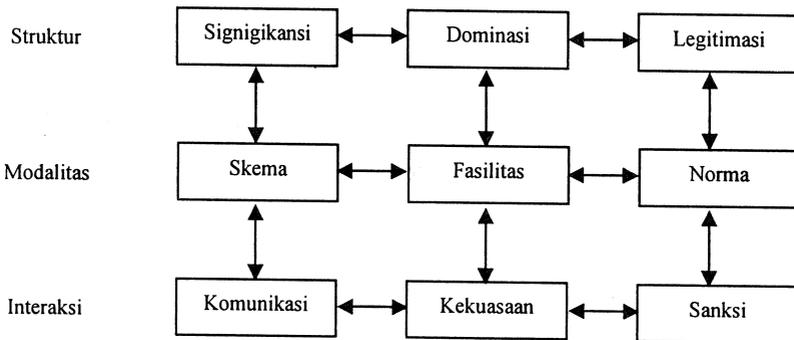
Munculnya *new institutionalism* sebenarnya lebih menambahkan model tingkah laku dalam pembuatan kebijakan. Perbedaan dengan pendekatan awal adalah, *new institutionalism* tidak hanya meliputi konstitusi dan politik praktis yang formal tetapi juga jaringan organisasi yang kurang formal. Maurice Duverger menyebutkan kelembagaan atau institusi sebagai kesatuan model struktural dan koleksi citra-citra yang secara luas diterima, dan kurang atau lebih distandarisasi. Institusi mencakup hubungan antar lembaga yang bersentuhan dengan sistem nilai, konsep kebaikan dan keburukan, kebenaran dan kesalahan, hingga menyangkut suatu pendirian mengenai “setuju” dan “tidak setuju”.¹⁸ Sebenarnya kelembagaan merupakan bentuk yang bersifat sporadis, yang berlangsung sesaat dan tidak stabil. Meskipun demikian, kelembagaan yang dimaknai sebagai sebuah sistem hubungan antar lembaga akan tampak lebih permanen jika fungsi-fungsi di dalam kelembagaan dilaksanakan sesuai dengan konsensus yang telah dibuat. Bagaimanapun juga, lembaga – yang merupakan unsur dari kelembagaan – merupakan model hubungan manusia atau individu-individu yang lebih bersifat stabil, serta mempunyai kelangsungan (*sustainability*) dan kekohesifan. Sifat lembaga yang lebih stabil tersebut memang terbentuk dari unsur struktur dan unsur keyakinan manusia dan citra-citra rakyat. Kekuasaan adalah absah bilamana dia sesuai dengan citra populer, dengan sistem nilai masyarakat. Jika kekuasaan dianggap sah, maka secara sukarela dan alami dia ditaati. Bilamana dia dianggap tidak sah, orang sebaliknya cenderung akan melawannya, dan bahkan cenderung mengarah pada kekerasan.¹⁹ Bertolak dari hal itulah maka institusi akan membentuk struktur yang senantiasa diwarnai oleh signifikansi, dominasi, dan/atau legitimasi

¹⁸Maurice Duverger, *Sosiologi Politik*, Rajawali Press, edisi keenam, 1998.

¹⁹Ibid.

yang pada hakekatnya sangat tergantung pada pandangan dan pengetahuan para aktor. Institusi juga menyediakan modalitas yang terdiri dari: 1). skema untuk menentukan kewajiban masing-masing lembaga, 2). fasilitas yang merupakan hak yang akan dikelola oleh masing-masing unsur dalam institusi, dan 3). norma yang menyediakan batasan tingkah laku hubungan kelembagaan.

Elemen Capacity Building Kelembagaan



Sumber: Anthony Giddens, *The Constitution of Society*, 1995

Interaksi atau hubungan kelembagaan memang mensyaratkan adanya: (a) Komunikasi antar lembaga, (b) Kekuasaan dalam melaksanakan masing-masing domainnya, dan (c) Sanksi yang akan menjadi alat kontrol bagi masing-masing pihak. Diskriminasi yang sering muncul dari suatu kebijakan sebenarnya lahir dari ketidak harmonisan hubungan antar lembaga. Sebagai contoh, dominasi struktur kelembagaan yang berlebihan akan memunculkan *institutional racism*²⁰ yang akhirnya juga dapat mengakibatkan

²⁰Stokely Carmichael dan Charles Hamilton menggunakan istilah *institutional racism* untuk menggambarkan perhatian atas keseluruhan dan sistemiknya rasisme di Amerika yang mempengaruhi seluruh aspek social pada tahun 1960-an. Menurut mereka, *institutional racism* merupakan suatu konsepsi rasisme sebagai suatu yang stabil dan bentuk struktural masyarakat yang telah lama ada, lebih dari kepercayaan psikologis dan kebudayaan

konflik struktural pada tingkat perencanaan, dan konflik komunal pada tingkat implementasi. Oleh karena itu, masing-masing lembaga harus mendapatkan hak (fasilitas) berdasarkan kewajibannya. Kewenangan dibagi berdasarkan kemampuan, sehingga tidak ada dominasi kewenangan yang menimbulkan kekuasaan mutlak. Jika seluruh elemen dalam institusi mendapatkan kewenangan yang signifikan sesuai dengan hasil yang telah dikomunikasikan, maka otomatis akan memunculkan legitimasi dan mengurangi potensi konflik.

Beberapa elemen kelembagaan yang diungkapkan oleh Giddens di atas dipakai sebagai pijakan bagi peneliti untuk mengidentifikasi unsur kelembagaan lokal di Maluku yang berlaku hingga kini dan yang akan didesain kemudian untuk efektifitas pembangunan masyarakat dan terutama sebagai sarana pengelola konflik. Struktur, modalitas, dan interaksi adalah indikator utama dalam melihat kapasitas kelembagaan lokal dalam upaya melakukan transformasi atau pengelolaan konflik. Kelembagaan yang dijadikan unit analisis dalam penelitian ini adalah *multilayer* dari tingkatan kesatuan masyarakat terkecil hingga kelembagaan yang dibentuk lintas pulau. Misalnya saja bagaimana kelembagaan di tingkat *negeri* di Maluku Tengah dan di tingkat *ohoi* di Maluku Tenggara mampu menyelesaikan konflik internalnya hingga kelembagaan *Majelis Latupati* bisa digunakan untuk menyelesaikan konflik pada tingkat kabupaten dan propinsi dalam jazirah Maluku. Contoh penyelesaian konflik yang dilakukan *Majelis Latupati* tampak dalam kasus kerusuhan antara warga desa Rohomoni versus warga desa Kailolo di kota Ambon tanggal 1 Maret 2007 yang lalu. Kerusuhan itu terjadi bertepatan dengan kepergian Raja Rohomoni ke Jakarta, bersama Raja Tawiri (Sekretaris Majelis Latupati), Raja Mamala (Ketua

individu dan kelompok. Elemen pembentuk *institutional racism* dapat termasuk asumsi, tradisi dan budaya informal, tindakan rutin, selayaknya prosedur, aturan dan regulasi. Lihat Guido Bolaffi, et.all (eds), *Dictionary of Race, Ethnicity & Culture*, SAGE Publication, London-Thousand Oaks-New Delhi, 2003.

Majelis Latupati), Raja Tumah Tiga (Sekretaris Panitia Musyawarah Besar Majelis Latupati), Raja Tulehu dan Raja Suli, untuk meminta Wakil Presiden membuka acara Musyawarah Besar Majelis Latupati Maluku di Ambon. Sekembalinya mereka ke Ambon, Gubernur Maluku meminta mereka untuk secepatnya menyelesaikan konflik tersebut. Raja Tawiri sebagai Sekretaris Majelis Latupati mengambil inisiatif untuk memfasilitasi penyelesaian konflik itu di (*negeri*) Batu Merah karena warga ke dua desa yang berkonflik itu merupakan warga (*negeri*) Batu Merah. Raja Tawiri mengundang Raja Batu Merah, Raja Kailolo dan Raja Rohomoni untuk melakukan dialog penyelesaian konflik dengan menetapkan peraturan awal bahwa apabila ada kelompok yang mencoba memulai pertikaian kembali, maka Raja Batu Merah tidak akan segan-segan mengusir mereka keluar dari (*negeri*) Batu Merah. Hasil kesepakatan adalah bahwa kasus pertikaian tadi dianggap selesai karena kerusakan dan korbannya berimbang. Kedua raja terkait juga berjanji untuk terus memantau dan memberikan pemahaman kepada masing-masing warganya agar tidak terjadi saling menyerang lagi.

Efektivitas kelembagaan masyarakat sangat dipengaruhi oleh desain kelembagaan dari negara. Persoalan ini menjadi rumit ketika desain kelembagaan negara 'dipaksa' dipadukan dengan kelembagaan masyarakat. Kondisi ini bisa menyebabkan konflik bentuk baru, dan bukan lebih efektif menyelesaikan konflik yang sebelumnya sering muncul. Meskipun demikian, kebijakan pemerintah akan mampu memberikan nilai tambah pada kegiatan ekonomi, keadilan sosial politik, keamanan dan perdamaian di antara kelompok-kelompok etnis, apabila integrasi kelompok masyarakat dapat diciptakan. Sebaliknya, kebijakan pemerintah yang bersifat diskriminatif atau berpihak, pada prakteknya akan mengakibatkan konflik antar kelompok di dalam masyarakat, maupun konflik antara masyarakat

dengan pemerintah.²¹ Kondisi yang demikian – apabila kita kembali mengacu pada skema di atas – dapat terjadi akibat *pertama*, ketidak paduan gerak langkah lembaga-lembaga pemerintah. *Kedua*, aspirasi masyarakat yang dinafikan oleh pemerintah. *Ketiga*, tidak adanya kesepahaman di antara masyarakat sendiri.

Untuk itulah pemerintah diharapkan semaksimal mungkin mengakomodasi semua elemen di dalam masyarakat dengan jalan menerapkan manajemen keberagaman di dalam kebijakan publik, *power-sharing*, pengelolaan dan pencegahan konflik, dengan memperhatikan penyampaian pelayanan publik yang baik dan hak-hak minoritas di dalam pemerintahan²². Tindakan minimal yang harus dilakukan oleh pemerintah adalah: *pertama*, memadukan gerak langkah seluruh lembaga pemerintah yang ada dalam pembangunan berbasis perdamaian.²³ *Kedua*, memperhatikan aspirasi masyarakat, dan seoptimal mungkin ditindaklanjuti secara obyektif dalam program kegiatan multietnis. *Ketiga*, bertindak sebagai penengah dalam setiap perselisihan antar masyarakat dengan memberikan pemahaman yang tidak hanya didasarkan oleh rasionalitas tetapi juga kultural.

Setidaknya ada empat persoalan kunci yang sering dihadapi dalam pengelolaan konflik. Pertama, waktu implementasi. Kedua, strategi pendekatan yang tepat terhadap kompleksitas masalah. Ketiga, tatanan kelembagaan yang diperlukan dalam efektifitas implementasi kebijakan; dan keempat, kepastian dukungan politik

²¹Lihat dalam Lambang Trijono, (ed), *The Making of Ethnic & Religious Conflict in Southeast Asia: Cases and Resolutions*, CSPS Books, 2004.

²²The Managing Multiethnic Communities Program, “MMCP Training and Capacity Development for Good Local Public Management of Diversity”

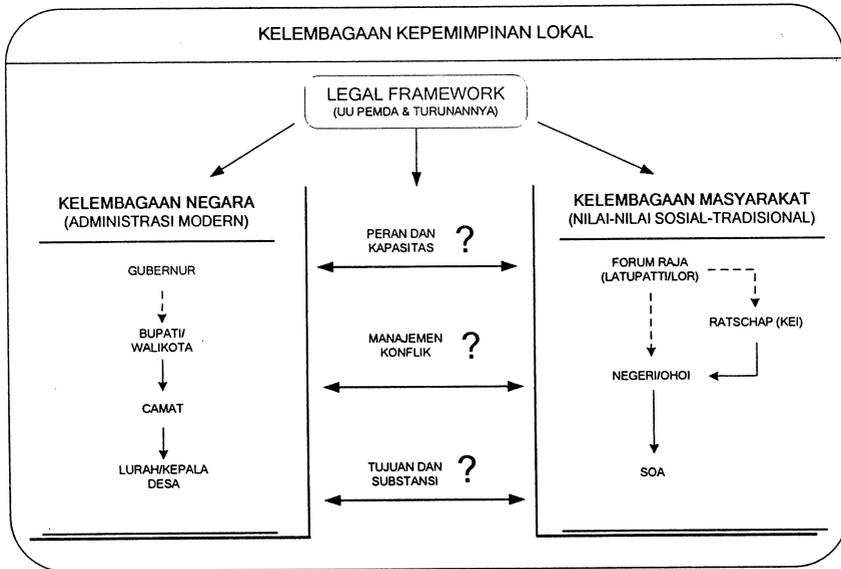
²³Suprayoga Hadi, “Enhancing Local Governance Through Decentralization Policy in Managing Conflict Affected Regions in Indonesia”, UNDESA/UNCRD Workshop on Decentralization: Poverty Reduction, Empowerment and Participation, Brisbane, Australia, 14-17 August, 2005.

yang terpadu.²⁴ Kunci persoalan pertama sampai dengan ketiga – sebagaimana disebutkan di atas – merupakan elemen manajemen yang harus diperhitungkan secara cermat dan tepat. Faktor yang terakhir lebih menekankan adanya legitimasi tindakan untuk mengurangi hambatan dari aktor kunci. Untuk itulah, seperti telah dikemukakan di atas, pemerintah diharapkan semaksimal mungkin mengakomodasi semua elemen di dalam masyarakat dengan jalan menerapkan manajemen keberagaman dan *power sharing* di dalam kebijakan publik.²⁵ Oleh sebab itu pula Pemerintah Daerah harus proaktif dalam mendorong dan memotivasi terbentuknya suatu kesatuan jaringan antar *stakeholder* lokal dengan menguatkan kelembagaan di level *grassroot*. Pemberdayaan masyarakat akan optimal jika mereka secara efektif dan efisien dilibatkan dalam pengambilan kebijakan sejak dari dalam teritori budaya yang terkecil. Penciptaan suasana yang kondusif inilah yang diharapkan akan menghasilkan kanalisasi penyelesaian konflik yang efektif.

Pada tahap selanjutnya, rekomendasi kebijakan rekonstruksi dan penguatan kelembagaan lokal (formal dan non-formal) diharapkan akan mampu menghasilkan format kelembagaan *negeri/ohoi/ratschap* yang terbuka terhadap perubahan, sehingga bersama-sama dengan kelembagaan pemerintahan lokal (formal) akan mampu menjawab dinamika sosial masyarakat yang ada, memiliki kapabilitas dan akseptabilitas yang tinggi, serta pada akhirnya menjadi *key driver* untuk penyelesaian konflik di tingkat lokal. Secara ringkas skema kerja penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:

²⁴Adam Higazi, “Dilemmas and Definitions in Post-Conflict Rehabilitation”, ECDPM discussion paper 25-30 in July, 2001. www.ecdpm.org.

²⁵The Managing Multiethnic Communities Program, “MMCP Training and Capacity Development for Good Local Public Management of Diversity”.



Bentuk di atas adalah bentuk hubungan kelembagaan negara dan masyarakat yang ideal, dimana kelembagaan negara dan kelembagaan masyarakat mempunyai kedudukan yang setara. Tetapi, dengan mempertimbangkan pola hubungan yang ada saat ini, maka ada kemungkinan bahwa hubungan kelembagaan negara dan masyarakat tidak bisa mencapai bentuk ideal yang diinginkan. Ada dua macam kondisi yang mungkin terjadi:

- Pemerintah kuat dan adat tetap lemah sebagaimana yang terjadi di masa pemerintahan Orde Baru. Kondisi ini adalah kondisi yang tidak diinginkan.
- Pemerintah lemah dan adat kuat sebagaimana terjadi di masa sebelum Republik Indonesia terbentuk. Kondisi ini adalah kondisi yang 'tidak mungkin' karena sudah terjadi banyak perubahan di dalam masyarakat yang sulit dikembalikan ke 'masa lampau'.

Untuk mencapai bentuk hubungan ideal yang bersifat setara, maka perlu dilakukan suatu “penataan kelembagaan atau *capacity building*” yang terkait dengan penataan aktor dan kewenangan (objek kelola dan agenda kerja), baik pada institusi pemerintahan lokal-formal maupun pada kelembagaan adat lokal-non-formal. Dalam konteks hubungan inilah sistem manajemen atau pengelolaan konflik bagi masyarakat Kepulauan Maluku perlu dikembangkan dengan menerapkan prinsip-prinsip dasar yang sudah didiskusikan dalam laporan tahun 2006 yang lalu, yaitu: *power sharing*, *minority rights* dan *public services* yang merata bagi semua warga masyarakat di wilayah tersebut.

Metode Penelitian dan Lokasi Penelitian

Metode penelitian tahun 2007 akan lebih banyak dilakukan melalui penelitian lapangan yang bersifat eksploratif, investigatif dan evaluatif, di samping *Focus Group Discussion* (FGD) yang melibatkan berbagai *stakeholder* lokal. Studi pustaka akan tetap dilakukan untuk mengisi kekosongan penjelasan mengenai dinamika model kelembagaan *negeri/ohoi/ratschap* yang telah ada sebelumnya, termasuk pasang-surut eksistensi kelembagaan tersebut.

Penelitian lapangan dengan wawancara mendalam dimaksudkan untuk menghimpun berbagai masukan mengenai kemampuan (kapasitas) lembaga-lembaga lokal sebagai hasil kebijakan baru, terutama untuk mengelola konflik lokal. Wawancara mendalam juga dilakukan untuk menghimpun harapan dari berbagai kalangan mengenai bentuk ideal kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* ke depan. Adapun narasumber penelitian terutama dipilih berdasarkan peran pentingnya di dalam kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* selama ini. Pendapat dari pemerintah daerah (propinsi/kabupaten/kota) juga tidak kalah penting karena akan terkait dengan *subsidiarity* kewenangan yang akan dilimpahkan kepada *negeri/ratschap/ohoi*. Akademisi, tokoh masyarakat, dan elemen masyarakat lainnya sangat perlu untuk dijadikan narasumber terkait dengan pendapat mereka mengenai format ideal kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi*, dan juga

urgensi rekonstruksi *negeri/ratschap/ohoi* sebagai manajemen konflik.

FGD dipakai untuk memadukan dan mencari titik temu perbedaan pandangan mengenai format kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* dan hubungannya dengan kelembagaan pemerintahan lokal. Di dalam FGD diharapkan juga akan berhasil mengungkapkan berbagai peluang munculnya ide baru berbagai fungsi manajemen konflik yang bisa dilakukan secara ‘kooperatif’ dan ‘kolaboratif’ antara pemerintah lokal-formal dan kelembagaan adat lokal-nonformal. Penelitian maupun FGD yang akan dilakukan melibatkan berbagai lembaga di dalam masyarakat (LSM, *forum Latupati*, akademisi, tokoh masyarakat, tokoh agama) dan berbagai unsur di dalam pemerintahan (kepala daerah propinsi/kabupaten/kota, dinas daerah, kantor, badan, kecamatan, kelurahan, DPRD).

BAB II

ANALISA PERMASALAHAN DI KEPULAUAN MALUKU

Permasalahan-permasalahan kemasyarakatan dan kelembagaan lokal yang ditemukan di Maluku (Maluku Tenggara, Maluku Tengah dan Maluku Utara) pada penelitian tahun 2006-2007, secara ringkas mencakup beberapa persoalan besar di bawah ini:

- a. **Perubahan struktur sosial dan kepemimpinan masyarakat: peran dan kapasitas.**
 - Contoh yang paling jelas terlihat dalam perubahan struktur sosial masyarakat Kei. Masyarakat Kei mulai mempersoalkan sistem kasta di dalam relasi sosial mereka sendiri. Persoalan kasta ini terkait dengan posisi/kedudukan elit di dalam pemerintahan desa. Kasta tengah (*ren*) mulai menggugat kedudukan kasta tinggi (*mel*) di dalam pemerintahan *ohoi*. Gugatan dari kasta tengah ini terkait dengan beberapa alasan: *pertama*, secara kultural mereka (*ren*) menganggap sebagai pemilik tanah dan merupakan penduduk asli (*native*) di wilayah tersebut, sedangkan orang-orang kasta *mel* hanya sebagai pendatang. Menurut pendapat penggugat, kedudukan *mel* hanya bersifat sementara dan akan segera digantikan oleh orang-orang asli (kasta *ren*). *Kedua*, kasta *ren* menganggap kasta *mel* tidak lagi mampu berfungsi sebagai pemimpin. Anggapan tersebut terutama didasarkan atas berbagai penyimpangan yang telah dilakukan oleh elit kasta *mel*. Tindakan/perilaku Kepala Desa yang melanggar norma susila/adat serta kepala desa yang telah lama tidak menetap di desa yang dipimpinnya merupakan beberapa contoh dari penyimpangan yang dimaksud masyarakat. Sebenarnya situasi ini muncul karena adanya pemaksaan untuk memunculkan tokoh (elit) baru dari golongan kasta perintah yang notabene sudah

mulai punah. Tokoh-tokoh yang dianggap *capable* dan masih merupakan golongan kasta tinggi sudah banyak yang merantau untuk mencari penghidupan yang lebih baik. Tokoh-tokoh inilah yang diminta oleh masyarakat asal untuk kembali ke kampung halaman dan diminta untuk menjadi pemimpin mereka. Akibat pemaksaan ini, komitmen dari para tokoh ini untuk membangun daerah asalnya sangat kecil. Bagi mereka penghidupan di daerah rantau lebih menjanjikan daripada menjadi pemimpin di daerah yang kurang memiliki potensi. Akibatnya, banyak tokoh ini yang setelah dilantik menjadi pemimpin desa kemudian memilih untuk tetap hidup di daerah perantauan, sehingga "kevakuman" kepemimpinan di desa tidak terhindarkan. Di samping itu bagi seorang pemimpin (kepala desa misalnya) yang pernah melakukan perbuatan asusila atau menyimpang adat, maka noda itu tidak mudah dilupakan oleh masyarakat, bahkan nama baik marga ikut tercemar.

- Dalam hal kepemimpinan, kedudukan raja di dalam *ratschap* selalu mengalami pasang surut bahkan bisa hilang sama sekali. Kedudukan raja sangat penting untuk menghentikan konflik masyarakat di dalam suatu *ratschap*. Keputusan raja bersifat final dan sangat dipatuhi oleh masyarakat dalam wilayahnya. Bagi masyarakat Kei, pemimpin diartikan sebagai *Uun Yahan/Laai Kwas* yaitu atasan yang memerintah yang berfungsi sebagai *dir u ham wang* yang perlu melindungi rakyatnya. Di samping itu orang tua dalam arti *Renad-Yamad* sebagai *duad kabav* wajib dihormati karena kewajiban mereka mendidik dan membesarkan anak-anaknya. Banyak kasus/konflik besar yang melibatkan antar desa/kampung yang hingga kini tidak dapat terselesaikan karena posisi raja yang mandul. Mandulnya posisi raja ini bisa diartikan dalam dua hal yaitu mandul akibat lemahnya kepemimpinan (termasuk kharisma) seorang raja dan mandul akibat posisi raja yang memang benar-benar telah punah. Tidak selamanya raja di dalam suatu *ratschap* memiliki kapabilitas mengatur dan menyelesaikan konflik di masyarakat dengan baik. Besarnya

pengaruh raja terkadang digunakan oleh beberapa pihak termasuk kelompok raja sendiri untuk kepentingan ekonomi politik tertentu. Di pihak lain ada beberapa raja yang memiliki tingkat kepemimpinan yang sangat rendah, sehingga tidak mampu menjalankan kewajibannya sebagai raja dengan baik. Selain itu, suatu *ratschap* bisa kehilangan raja jika keturunan keluarga pemegang tahta ini sudah punah. Persoalannya adalah bagaimana menghidupkan kembali "raja" yang telah punah.

- Persoalan kepemimpinan juga terjadi di kepulauan Ambon dan Lease. Problematika posisi dan kedudukan raja yang umum terjadi di Kota Ambon adalah karena persoalan kelangkaan '*soa perintah*' dari garis langsung (pihak ayah). Persoalan ini berdampak pada maraknya konflik horisontal akibat perbedaan persepsi tentang *soa* mana yang pantas menjadi raja. Persoalan kepemimpinan lainnya di Maluku Tengah adalah ketaatan yang tinggi terhadap adat istiadat setempat menjadikan masyarakat Maluku Tengah tetap berpegang teguh bahwa siapapun yang menjadi *Kepala Pemerintahan Negeri/Raja*, haruslah dari *Soa Perintah Anak Negeri Adat* dan keturunan garis langsung (pihak ayah). Akibatnya adalah terpilihnya kepala pemerintahan di *Negeri Allang* yang berdomisili di Jakarta. Dampak lebih lanjut dari persoalan ini adalah ketidakefektifan raja dalam menjalankan fungsi pemerintahan sehari-hari.
- Persoalan lain yang muncul dari penerapan perda *negeri* di Ambon dan Maluku Tengah adalah menyangkut kedudukan *Saniri Negeri/Badan Permusyawaratan Negeri* dan *Kepala Pemerintahan Negeri*. Kedudukan *Saniri Negeri/Badan Permusyawaratan Negeri* seperti diatur dalam perda hanya sebagai unsur penunjang penyelenggara pemerintahan *Negeri* dan mitra *Kepala Pemerintahan Negeri*. Sedangkan fungsi *Saniri Negeri* adalah menetapkan peraturan *Negeri*, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Kondisi ini bisa menyebabkan lembaga Kepala Pemerintah bisa menjadi lembaga *superbody*, dia dapat memegang semua kewenangan dalam pengelolaan

pemerintah lokal. Apalagi jika mekanisme Rapat *Saniri Besar* yang dilakukan di Balieu/Baleo tidak diakomodasi, pada akhirnya kekuasaan pemerintahan lokal akan tersentralisasi di tangan Raja. Ini bisa berarti menghidupkan kembali sistem feodalistik-absolut kerajaan-kerajaan pada masa lalu.

b. Kewilayahan dan perebutan kekuasaan: potensi konflik antara desa dan kelompok individu dalam kerangka internal *negeri/ratschap/ohoi*

- Persoalan tanah petuanan tergolong persoalan klasik. Konflik antar *negeri/ohoi/ratschap* lantaran batas wilayah petuanan maupun pemanfaatan wilayah petuanan merupakan hal yang sering terjadi di Kepulauan Maluku. Konflik atas wilayah adat ini ada beberapa macam. *Pertama*, konflik antar desa yang disebabkan oleh pengakuan kedua belah pihak atas kepemilikan suatu wilayah yang telah lama tidak dimanfaatkan bersama. Konflik muncul ketika salah satu pihak mulai mengelola wilayah tersebut dan pihak lain merasa tidak mendapat bagian keuntungan atas pengelolaan tersebut. Contoh kasus ini adalah konflik yang terjadi antara Desa Dian dan Desa Debut di Kei Kecil yang memperebutkan Pulau Sepuluh. *Kedua*, garis batas wilayah petuanan antar *ratschap/ohoi/desa* biasanya ditandai oleh benda-benda alami (tidak sengaja dibuat). Batas-batas seperti pohon dan batu tidak akan bisa bertahan lama. Hilang atau bergesernya batas-batas inilah yang terkadang membuat konflik antar *desa/ratschap* yang berbatasan. *Ketiga*, perangkat desa (administratif) terkadang langsung menjual tanah adat kepada para pengusaha tanpa membicarakan jual-beli tersebut kepada masyarakat di wilayahnya. Contoh kasus ini adalah Desa El Larang, Kei Besar. *Keempat*, pemerintah daerah setempat terkadang juga memanfaatkan tanah penduduk/adat sebagai tempat fasilitas umum tanpa kompensasi yang jelas untuk pemilikinya. Contoh kasus ini adalah tanah warga yang dibuat untuk perkantoran pemda (Pemkab, DPRD). Sebenarnya di

dalam hukum adat Larvul Ngabal (hukum adat di Kei) telah disebutkan bahwa *Rin rek (vo) kelmuton* yaitu sesuatu yang merupakan perbatasan harus diagungkan dan dihormati. Sanksi pelanggaran batas ini tentu sudah disebutkan dalam hukum Larvul Ngabal tersebut. Persoalannya adalah masing-masing pihak merasa berhak atas tanah *petuanan* tersebut, dan masing-masing bertahan dengan perspektif hukum masing-masing (formal vs informal), sehingga sangat sulit menegakkan hukum Larvul Ngabal. Begitu juga hukum positif tidak mampu memberikan ketegasan karena wilayah administratif tidak bisa dijadikan patokan dalam menyelesaikan persoalan ini. Tentu saja persoalan ini harus berpulang kepada kearifan masing-masing pemimpin wilayah untuk sama-sama menentukan titik temunya.

- Perebutan kedudukan elit desa antar marga-marga yang sejajar. Kebijakan Orde Baru maupun kebijakan sebelumnya yang melakukan penataan pemukiman penduduk tanpa memperhatikan nilai-nilai lokal ternyata menyisakan konflik yang selalu mencuat hingga kini. Pembentukan desa baru pada waktu itu tidak memperhatikan asal-usul dan status wilayah adat setempat. Suatu kesatuan wilayah *soa* yang tampak memenuhi syarat pembentukan sebuah desa langsung dibentuk begitu saja menjadi desa administratif. Begitu juga dengan penentuan dusun induk tidak memperhatikan keragaman dusun lainnya. Persoalannya adalah dimana dusun induk itu ditetapkan maka di situ pula kepala desa berasal. Orang-orang dari dusun lain hanya diberi kesempatan untuk menduduki jabatan perangkat desa secara bergantian, padahal secara adat, kedudukan mereka dalam kasta adalah sejajar. Tuntutan dari marga lain yang menuntut kesetaraan posisi/kedudukan sebagai kepala desa membuat konflik kelembagaan desa tidak pernah selesai. Persoalan ini ternyata berimbas ke persoalan lain yang lebih rumit misalnya alokasi anggaran desa/dusun hingga ke persoalan pengelolaan tanah *petuanan*. Pertanyaannya sekarang adalah bisakah hukum formal dan hukum informal (adat) diselaraskan sehingga menjadi

satu kesatuan hukum yang saling melengkapi, dan bukan bertentangan?

c. Perubahan tujuan dan substansi keorganisasian lembaga adat: 'modernitas' versus 'tradisionalitas'.

- Seiring dengan perkembangan jumlah penduduk dan letak geografis Kepulauan Maluku maka tidak menutup kemungkinan tuntutan masyarakat yang lebih meluas untuk meminta pembentukan desa atau kabupaten baru untuk mempermudah jangkauan layanan publik. Di dalam hasrat sebagian masyarakat termasuk para elit juga berharap dengan munculnya wilayah administratif baru maka akan terbuka peluang bagi posisi/jabatan baru sebagai birokrat maupun politisi. Di samping itu masyarakat masih berpikir pendek karena dengan terbentuknya desa baru maka akan mengalir dana desa dari pemerintah dan berarti pula kemakmuran bagi wilayahnya. Tuntutan inilah yang menyebabkan tingkat kepatuhan masyarakat terhadap desa induk saat ini mulai melemah. Konflik kekuasaan menjadi tidak terhindarkan dalam situasi semacam ini.
- Ambiguitas pelaksanaan hukum adat *versus* pengharapan penegakan hukum positif. Jika mendengar cerita-cerita dari masyarakat Kei mengenai hukum Larvul Ngabal maka bisa diambil kesimpulan umum bahwa substansi hukum tersebut lebih mengatur pada persoalan yang bersifat pidana dibandingkan dengan persoalan perdata. Hukum Larvul Ngabal bukan kitab suci yang bebas dari kelemahan. Saat ini hukum Larvul Ngabal tampak lebih lemah karena beberapa hal: *pertama*, substansi dari hukum ini semakin lama semakin menghilang karena memori sosial tidak bisa terpelihara dengan baik (akibat tidak tertulis). *Kedua*, banyak pemimpin adat yang tidak bisa bertindak tegas menegakkan hukum ini. *Ketiga*, sudah banyak pendatang yang enggan untuk berurusan dengan hukum adat ini. *Keempat*, banyak persoalan mutakhir yang tidak diatur dalam hukum adat ini. Persoalan yang muncul saat ini ternyata banyak tokoh konservatif

yang ingin selalu berpegang teguh pada penerapan hukum Larvul Ngabal. Sementara itu banyak juga masyarakat yang mempercayakan segala persoalan diatur dengan menggunakan hukum positif. Tidak bisa dipungkiri jika konflik yang ada di masyarakat saat ini tampak selalu mengambang dan tidak pernah terselesaikan dengan baik.

- Untuk daerah-daerah di luar kota Ambon maka pemahaman mengenai adat istiadat lebih beragam, mencakup hampir semua aspek kehidupan mereka. Sistem *sasi* sebagai sistem pengelolaan sumber daya alam masih dipraktikkan di daerah kepulauan Lease. Pada beberapa daerah, sistem *sasi* secara adat sudah tidak bisa lagi dilakukan, sebagai gantinya maka dilakukan sistem *sasi* gereja/jemaat (sebagai contoh di *Negeri Allang*). Pendeta menggantikan fungsi kawang, untuk menetapkan *sasi* bagi sebuah daerah, dan setelah dilakukan upacara *sasi* maka tanda berupa salib dipasang pada pohon-pohon tertentu di daerah tersebut. Yang menarik adalah bahwa pengaruh agama Islam untuk sistem *sasi* ini sangat minim, sehingga tidak dikenal sistem *sasi* agama untuk *negeri-negeri* Islam, sistem *sasi* yang dikenal hanyalah sistem *sasi* secara adat. Permasalahannya sekarang adalah konsep dan/atau substansi seperti apa yang ingin diterapkan dalam penataan kelembagaan lokal agar bisa memenuhi kebutuhan masyarakat lokal dan sekaligus memenuhi tuntutan perubahan zaman?
- Terjadinya konflik di Maluku Utara telah membawa kemunculan kembali kesultanan-kesultanan¹ yang di masa sebelumnya (masa

¹Kehidupan masyarakat Maluku Utara yang di masa lalu berada di bawah pengaruh yang kuat dari beberapa kerajaan Islam, terutama 2 kesultanan yang terbesar - Ternate dan Tidore - hari ini sudah mulai mengalami perubahan-perubahan sejalan dengan unsur kemodernan yang diperkenalkan baik melalui tatanan pemerintahan maupun kegiatan ekonomi. Dari hasil penelitian sebelumnya (2004-2005), tampak bahwa perubahan inilah yang telah membawa konflik, karena dalam birokrasi pemerintahan

Orde Baru) sudah berkurang atau bahkan sudah menghilangkan pengaruhnya. Keterlibatan Kesultanan Ternate (pasukan kuning), pertama sebagai peleari dan kemudian sebagai 'pelaku' konflik, diikuti oleh Tidore & Bacan (pasukan putih) dan selanjutnya oleh Jailolo, memperlihatkan dinamika pasang surut hubungan antara 'kemodernan' dan 'ketradisional', yang berdampak pada bentuk dan pola interaksi antara kelompok-kelompok sosial-politik dan ekonomi yang mewakili dua kutub 'cara pandang' tersebut. Kemunculan 'ketradisional' yang berlandaskan pada sejarah kerajaan Islam ini pada tahap selanjutnya membawa permasalahan politis-ekonomis bagi masyarakat asli Ternate khususnya yang selama ini belum lepas dari hubungan 'hirarkis-feodal' dengan Sultan dan kesultannya. Persoalan ini terlihat jelas dalam kasus tanah Bandara Baabulah, dimana terjadi intervensi Sultan Mudafarsyah terhadap tuntutan kompensasi rakyat atas jasa garapan yang sudah disetujui, disahkan dan juga sudah

dan kegiatan ekonomi modern itulah kemudian terjadi rivalitas elit lokal untuk memperebutkan akses terhadap jabatan-jabatan strategis dan juga akses terhadap pengelolaan sumber daya alam lokal. Sejalan dengan ini, terjadi pula penguatan solidaritas etnis dan agama sebagai akibat dari mobilisasi kekuatan untuk merebut dan menguasai sumber-sumber politik dan ekonomi yang ada. Konflik suku Kao dan Makian pada tahun 1999 - yang berkembang menjadi konflik Islam-Kristen pada tahun 2000-adalah refleksi dari rivalitas elit dalam pemekaran wilayah atau pembentukan Kecamatan Malifut. Suku Makian adalah suku yang paling dominan di Maluku Utara, karena banyak di antara warganya yang menjadi pejabat pemerintah dari tingkat kecamatan sampai pada propinsi, yaitu Propinsi Maluku Utara yang baru terbentuk setelah konflik. Upaya sekelompok orang - elit lokal - tertentu untuk menekankan posisi suku Makian di Malifut - dan juga untuk menguasai tambang emas Malifut - dengan menamakan kecamatan baru tersebut sebagai 'Makian Daratan' telah memicu kemarahan suku Kao-Madole yang merasa sebagai 'penduduk asli' Malifut jauh sebelum kepindahan (dipindahkan oleh Bupati Ternate waktu itu, Mansyur) suku Makian ke sana pada tahun 1975 akibat isu akan meletusnya gunung berapi di pulau Makian, daerah asal orang Makian (lihat laporan LIPI tahun 2004). Pada kenyataannya gunung tersebut baru meletus tahun 1988.

dilakukan pembayaran tahap I nya oleh Departemen Perhubungan melalui kota Ternate. Saat ini ada tim 4 yang memberikan kuasa pada Sultan sebagai tandingan dari tim 7 yang telah berhasil melakukan kesepakatan dengan pihak pemerintah atas nama 445 orang petani penggarap di kelurahan Tafure, Tabam, Sanggo, dan Tarau. Melalui suratnya yang dilampiri surat kuasa tim 4 dan 59 orang wakil ahli waris dari keempat kelurahan tersebut, Sultan menyatakan -setelah lebih dari satu tahun tuntutan tersebut dilakukan dan menghasilkan kesepakatan- bahwa masyarakat tidak berhak menerima uang kompensasi itu, dan pembayaran harus dilakukan melalui Sultan. Hal ini menimbulkan kebingungan bagi warga masyarakat karena melepaskan hak mereka kepada Sultan berarti kehilangan peluang untuk memakai uang kompensasi tersebut bagi kebutuhan keluarga, seperti untuk pendidikan anak. Sementara ini belum diketahui bagaimana tanggapan Departemen Perhubungan dan pemerintah kota Ternate terhadap surat Sultan.

- Terlepas dari semua itu, persoalan yang ingin digaris-bawahi di sini adalah kerancuan status adat dan tanah adat dalam perundang-undangan di negeri ini yang bisa diinterpretasikan menurut kepentingan kelompok tertentu. Apakah pengakuan pemerintah atas adat dan hak-hak adat masyarakat itu berarti mengakui pula kedudukan Sultan yang secara adat mempunyai legalitas kekuasaan atas kehidupan masyarakatnya, walaupun segera setelah kemerdekaan pemerintah RI sudah menghapuskan kekuasaan raja-raja/sultan di seluruh Indonesia? Ataupun pemerintah mengakui hak-hak adat masyarakat yang berada di wilayah kesultanan dan di bawah kekuasaan sultan sementara dalam waktu yang sama menafikan kekuasaan Sultan secara adat atas rakyatnya? Bila yang kedua ini yang disetujui oleh pemerintah, maka pertanyaannya kemudian adalah: 'mungkinkah'? Bersediakah sultan melepaskan pengaruhnya terhadap masyarakat pendukungnya kalau eksistensi dirinya sebagai sultan dan kesultanan yang dipimpinnya itu sangat

ditentukan oleh adanya dukungan tersebut, dan tanpa itu kesultanan akan sirna? Juga, bisakah masyarakat meninggalkan sultan yang selama bergenerasi telah menjadi fokus dari simbolisasi identitas masyarakat sebagai suatu kelompok sosial-politik yang diakui, baik oleh para anggotanya maupun oleh orang luar? Bagaimana pula masyarakat harus bersikap kalau loyalitas 'tradisional' mereka bertentangan dengan kepentingan atau kebutuhan 'modern' mereka (seperti pendidikan, kesehatan, dsb) sebagaimana terjadi dalam kasus di atas? Bisakah mereka meminta bantuan pemerintah? Akankah mereka dilindungi kalau mereka memilih kebutuhan 'modern' di atas loyalitas 'tradisional'? Sejauh ini pertanyaan semacam itu belum pernah diajukan karena kasus di atas baru saja terjadi, tapi penting untuk mulai memikirkannya karena gerakan 'kembali ke adat' semakin menguat.

- Kalau kita melihat gerakan 'kembali ke adat' yang muncul di kalangan masyarakat, termasuk di antara keluarga-keluarga dan pendukung Sultan, dan kemudian dikukuhkan oleh birokrasi melalui perda-perda penunjang, jelas bahwa kelompok kekuatan tradisional mencoba bangkit kembali, walaupun dari hasil wawancara tampak bahwa dalam kebangkitan mereka tersebut, kelompok ini tidak seluruhnya mengusung nilai-nilai sosial-budaya masa lalu, melainkan juga melibatkan proses konstruksi dan rekonstruksi nilai-nilai baru yang disnergiskan dengan nilai-nilai lama untuk mempertahankan legitimasi historis, di samping bersifat fleksibel terhadap perubahan zaman. Misalnya saja, kesediaan dan keinginan Sultan Ternate untuk mencalonkan diri sebagai gubernur Maluku Utara dalam Pilkada yang lalu, menunjukkan bagaimana nilai-nilai kemuliaan Sultan sebagai 'pemimpin tertinggi' atau 'wakil Tuhan' di dunia, telah menjadi kurang penting bagi Sultan. Kebutuhan untuk ikut serta dalam pertarungan kekuasaan untuk menguasai sumber daya daerah (SDM & SDA) tampaknya menjadi motivasi yang lebih besar daripada memenuhi keinginan masyarakat pendukung untuk

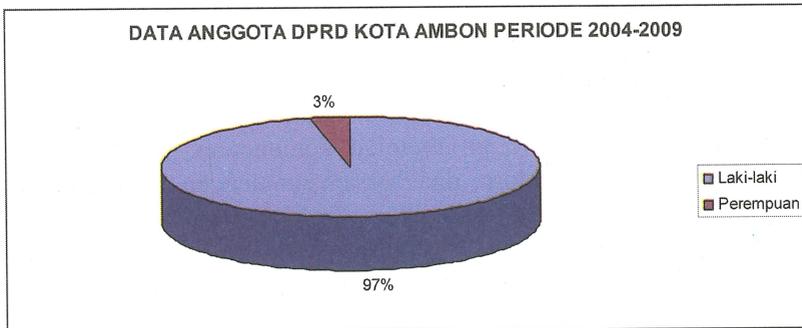
menjaga kewibawaan Sultan. Bagi masyarakat, sangat tidak terbayangkan dan betapa tidak layaknya pemimpin yang sangat mereka hormati akan dapat 'didemo' apabila kebijakan publik yang dibuatnya sebagai gubernur tidak memuaskan masyarakat.

- Kondisi kehidupan masyarakat Tidore yang berada di pulau tetangga Ternate lain lagi. Sudah sejak masa kolonial Belanda kesultanan Tidore dihancurkan, karena Sultan Tidore yang terkenal, Nuku, merupakan salah satu pejuang Maluku yang melawan invasi asing, termasuk kolonialisme Belanda yang berusaha menguasai produksi rempah-rempah di wilayah tersebut. Setelah kemerdekaan, sepertinya tidak ada kebutuhan untuk menghidupkan kembali Kesultanan Tidore, terutama karena kebijakan pemerintah sendiri cenderung menghapuskan kesultanan-kesultanan atau kerajaan-kerajaan yang ada. Baru ketika konflik terjadi, kemunculan -serta kearoganan dan kesewenang-wenangan- pasukan kuning yang diorganisir Kesultanan Ternate telah memicu kemunculan pasukan putih yang berbasis di Tidore, dan bersamaan dengan itu kesultanan Tidore pun dibangkitkan kembali. Terlepas dari adanya konflik internal di antara mereka yang merasa berhak untuk menjadi Sultan Tidore -antara keturunan langsung dari pihak ayah dan keturunan tidak langsung dari pihak ibu, fakta menunjukkan kesultanan Tidore telah hidup kembali, lengkap dengan bangunan istana yang telah dipugar kembali dengan dana APBD, serta perangkat-perangkat pemerintahannya, mulai dari sekretaris kesultanan sampai pada wakil-wakil sultan di wilayah-wilayah bekas kekuasaan kesultanan Tidore dulu. Di sisi lain, fakta juga menunjukkan bahwa walau keTidorean orang Tidore yang bersumber dari sejarah kesultanan Tidore masih kuat, namun sesungguhnya selama lebih dari setengah abad ketiadaan institusi pemerintahan kesultanan Tidore telah mengubah makna identitas keTidorean bagi orang Tidore dari 'rakyat atau pengikut sultan Tidore' menjadi warga (pulau/kota) Tidore. Pada hakekatnya

selama masa itu keTidorean dipertentangkan dengan keTernatean atas dasar wilayah geografis dan administratif.

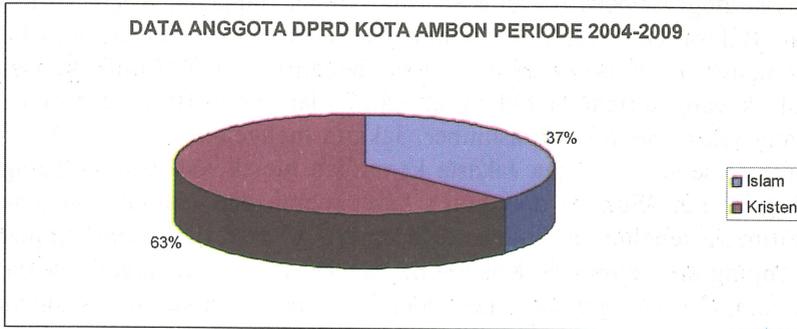
Berbagai persoalan di atas pada dasarnya memperlihatkan suatu kondisi ketimpangan sosial, politik dan budaya yang ada di dalam masyarakat Maluku, baik di Maluku Tenggara, Maluku Tengah dan Maluku Utara. Kondisi ketimpangan tersebut semakin diperjelas dengan ditemukannya beberapa data baru, yaitu antara lain data tentang anggota DPRD kota Ambon periode 2004-2009 berdasarkan jenis kelamin, agama, partai, usia, dan daerah asal.

1. Berdasarkan jenis kelamin



Dari data diatas bisa dilihat bahwa dari 30 anggota DPRD hanya ada 1 orang perempuan yang menjadi wakil. Keseluruhan data ini akan bisa menjadi lebih menarik ketika diperbandingkan dengan data periode-periode yang lalu sehingga bisa dilihat *trend* atau gejala dari dinamika kehidupan politik di kota Ambon dari waktu ke waktu, paling tidak dari sudut pandang jender. Sayangnya data tersebut tidak dapat diperoleh tim peneliti dari instansi terkait.

2. Berdasarkan agama



Seperti yang telah dikemukakan di bagian pendahuluan, kalau dibandingkan dengan data periode 1999-2004 yang mempunyai seorang wakil dari agama Hindu, tampak bahwa pada periode 2004-2009 ini sudah tidak ada lagi wakil agama lain selain agama Islam dan Kristen. Secara keseluruhan juga ada penurunan jumlah wakil dari agama Kristen dan Islam dari masing-masing 22 dan 15 orang menjadi 19 dan 11 orang. Hal ini terjadi karena ada pengurangan jumlah wakil rakyat dari 38 orang menjadi 30 orang. Data ini masih harus di cross-check dengan data anggota DPRD periode-periode sebelumnya untuk dapat melihat *trend* yang ada: apakah terjadi penurunan yang signifikan dari anggota DPRD yang beragama Kristen dari waktu ke waktu, ataupun pola gejala lainnya. Hal ini penting mengingat adanya kasak-kusuk politik di Maluku pada akhir tahun 1970an hingga akhir tahun 1980an yang menandai persaingan dan ketidak-puasan di antara kelompok agama (Islam dan Kristen Protestan) untuk menempatkan orang-orang mereka di pemerintahan, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maupun di Universitas Pattimura. Kasak-kusuk yang diketahui oleh masyarakat Maluku ini, menurut beberapa narasumber, bahkan menyebutkan secara jelas persaingan dua kubu yang berasal dari dua marga/kampung di pulau Saparua. Konon, kedua kubu tersebut sudah melakukan proyeksi penguasaan infra dan suprastruktur politik di Maluku untuk dua puluh hingga lima

puluh tahun ke depan. Mereka juga melakukan kaderisasi untuk pos-pos strategis seperti posisi Gubernur, Ketua Bappeda, Ketua DPRD, dan Rektor Universitas Pattimura. Kebenaran kasak-kusuk tersebut memang masih perlu diuji dengan meneliti bentuk-bentuk konsesi politik yang terjadi di bidang eksekutif dan legislatif pada saat itu. Yang jelas, menurut narasumber, Jakarta mengetahui rencana kedua kubu tersebut, sehingga Jakarta kemudian melakukan pen-dropping-an gubernur (Sukoso dari korps baret merah dan mantan Pangdam Pattimura sebelum dilikuidasi oleh Jendral Murdani), di samping pen-dropping-an sejumlah Kakanwil, antara lain penerangan, sosial, telkom, dan lainnya, yang kesemuanya berasal dari kelompok agama yang tidak terlibat konflik (Katholik). Persaingan antara kedua kubu tersebut menjadi sangat jelas ketika Rektor Universitas Pattimura, Dr. Lawalatta, meninggal dunia. Dikatakan bahwa saat itu tersiar berita bahwa kedua kubu yang bersaing (Islam dan Protestan) pada pagi berikutnya sudah bertemu di ruang tamu Mendikbud dan berlomba untuk bertemu Menteri dalam rangka membicarakan calon rektor yang baru. Rencana Jakarta untuk men-dropping calon rektor dari UGM yang tidak berasal dari agama yang sama dengan kelompok-kelompok yang bersaing ditanggapi dengan sikap sinis di kalangan GPM (Gereja Protestan Maluku)² melalui pernyataan sebagai berikut:

²Periode tahun 1950 sampai tahun 1965 merupakan periode gerakan oikumene bagi gereja-gereja Protestan di Indonesia dengan terwujudnya wadah oikumene Dewan Gereja-gereja di Indonesia atau DGI pada tahun 1950. Masa ini juga merupakan masa pengumpulan gereja-gereja dalam menata diri di bidang organisasi dan keuangan. Khusus dalam hal yang terakhir ini, GPM yang sebelumnya secara finansial didukung oleh pemerintah kolonial Belanda, kini harus menanggulangi masalah keuangannya sendiri secara mandiri. Kesulitan tersebut ditambah dengan kenyataan bahwa banyak orang Maluku yang juga anggota GPM berpindah ke negeri Belanda pada awal tahun 1951. Kepergian mereka ini terkait dengan status 4.000 orang Maluku sebagai anggota/personil KNIL tentara bayaran Belanda, yang menolak dimobilisasi di kota Ambon ketika kota itu telah diduduki oleh Tentara Nasional Indonesia (TNI), sehingga pemerintah Belanda tidak mempunyai pilihan lain selain mengangkut mereka (berserta

“Sebentar lagi ketua Synode GPM³ juga akan di-dropping dari kelompok agama lain (Katholik) itu”. Dalam pandangan narasumber, strategi dropping tersebut sampai batas tertentu telah mampu mengalihkan perhatian kedua kubu yang bersaing sehingga mereka lebih suka berbicara tentang “penjajahan ala Jakarta” ketimbang isu konflik klasik di antara mereka. Saat itu isu RMS, menurut

keluarganya) melalui laut ke negeri Belanda. Sejak tiba di negeri Belanda, orang-orang Maluku ini tidak berintegrasi ke dalam jemaat-jemaat GKN (Gereformeerde Kerken in Nederland) atau NHK (Nederlandse Hervormde Kerk), melainkan mendirikan gereja-gereja sendiri, seperti Gereja Injil Maluku (GIM) yang memiliki anggota terbanyak, Noodgemeente Gereja Protestan Maluku di Belanda (NGPMB), NGPMB Maret 1935, Gereja Protestan Maluku Tenggara (GPMT), Gereja Kristen Maluku Selatan (GKMS) dan Gereja Protestan Maluku. Jumlah anggota seluruh gereja-gereja tersebut sekitar 50.000 jiwa. Gereja-gereja tersebut sejak awal mengadakan hubungan dengan gerreja induk (GPM) di Maluku melalui kehadiran mereka dalam persidangan-persidangan Sinode yang diadakan oleh GPM dan sejak tahun 1970an mereka selalu menjadi peninjau dalam Sidang-sidang Raya PGI. Gereja-gereja itu juga menjadi anggota dari World Council of Churches (WCC).

³Karena sulitnya melakukan sentralisasi manajemen kepengurusan gereja akibat jarak yang jauh dan transportasi yang tidak lancar antara pusat (di Ambon) dengan jemaat-jemaat yang tinggal di pulau-pulau, maka sejak awal ditetapkan pusat-pusat koordinasi GPM untuk wilayah tertentu, misalnya Ternate untuk Maluku Utara, Masohi untuk Maluku Tengah dan Tual untuk Maluku Tenggara. Di samping itu di tingkat Badan Pekerja Harian Sinode ditetapkan pula tiga visitator yang diberi tanggung jawab atas masing-masing wilayah tersebut. Tugas mereka adalah menyampaikan semua kegiatan dan informasi dari pusat ke klasis (jemaat-jemaat), dan sebaliknya menyampaikan informasi dan persoalan-persoalan dari klasis yang berada di bawah tanggung jawabnya kepada pimpinan gereja di pusat BPH Sinode. Pola yang hampir sama juga terjadi di antara gereja-gereja Katholik di Maluku. Sub-sub pusat gereja Katholik berada di Ternate untuk Maluku Utara, di Langgur (Tual) untuk Kepulauan Kei, dan di Saumlaki untuk Kepulauan Tanimbar (Maluku Tenggara), dan sub-sub pusat tersebut berfungsi mengkoordinasikan semua kegiatan pelayanan pada paroki-paroki yang ada di daerahnya.



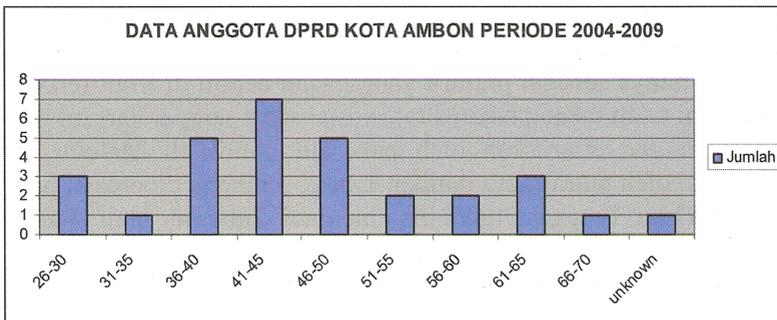
fortuna' jatuh ke kubu Islam, persoalannya tidak selesai sampai di situ. Kelompok Islam Maluku Tengah dengan basis Islam Saparua tidak akan sudi memberi kesempatan kepada Islam Maluku Utara untuk memimpin Maluku. Alasannya sangat klasik dan bersifat historis primordial: "Cukup sekali Maluku Tengah dijajah oleh Maluku Utara (Kesultanan Ternate dan Tidore), jangan kita mengulang sejarah yang tidak menyenangkan itu!".

Demikian pula kalau kemenangan itu jatuh di pihak Kristen, maka akan muncul pertanyaan "Kristen dari mana?" karena daerah Kristen di Maluku Tengah yang diperhitungkan hanya yang berada di pulau Ambon dan pulau-pulau Lease. Pulau Seram dan Buru yang sebagian besar penduduk aslinya masih berada di gunung-gunung dianggap belum bisa memberikan kontribusi statistik-demografis terhadap kalkulasi politik yang memadai. Sebaliknya, walaupun kelompok Kristen di Maluku Tenggara (Kei dan Aru, Tanimbar, Larat, Selaru, serta gugus Pulau-pulau Terselatan seperti Kisar, Roma, Tepa, Serwaru, Dam Leti, Moa, Wetar, dan lain-lain) merupakan konstituen yang sangat berarti bagi legitimasi politik kubu Protestan di Maluku, namun sepertinya kelompok (politik) Protestan Maluku Tengah tidak rela memberikan peluang kepada seorang putra (Protestan) Maluku Tenggara untuk menjadi pemimpin politik di Maluku atas nama kubu Kristen Protestan se Maluku. Bahkan ada pandangan di antara birokrat di Maluku Tengah bahwa apabila mereka dipindah-tugaskan ke Maluku Tenggara, berarti mereka 'dibuang'. Barangkali hal ini terkait dengan pola dan sistem rekrutmen tentara KNIL di masa lampau yang menjadikan putra-putra Ambon-Lease sebagai komandan, sementara putra-putra Maluku Tenggara hanya sebagai prajurit yang gagah berani di front terdepan. Kondisi ini telah menciptakan strata sosial yang sampai hari ini masih diwariskan dan diteruskan oleh para elit politik di Maluku yang didominasi oleh putra-putra Ambon-Lease, sehingga dipercaya bahwa warga Maluku Tenggara tidak bisa menjadi Gubernur atau Walikota di Maluku. Bahkan diskriminasi yang sama juga bisa ditemui di kalangan gereja, di mana warga Maluku Tenggara diyakini tidak akan

bisa menjadi Ketua Sinode. Di sisi lain, kelompok Katolik terlalu kecil untuk diperhitungkan dalam kancah pertarungan politik di Maluku, walaupun kelompok ini merupakan *'sparring partner'* yang baik bagi kelompok Islam dan Protestan di Maluku Tenggara.

Berdirinya Provinsi Maluku Utara pada paska konflik, di satu sisi telah 'membebaskan' kelompok (politik) Islam Maluku Utara dari persaingan tak berujung dengan sesama kelompok Islam (Maluku Tengah) di lahan politik Maluku secara keseluruhan. Akan tetapi, keluarnya Islam Maluku Utara dari arena politik Maluku secara tiba-tiba, menurut narasumber, juga telah merubah konstelasi dan peta politik Maluku: "kedudukan Islam versus Protestan yang semula *fifty-fifty* menjadi tidak seimbang lagi secara mengkhawatirkan". Kekuatan Islam BBM (Buton, Bugis, Makasar) yang di waktu kerusuhan tahun 1999 menjadi target utama kelompok Kristen kembali menjadi konstituen yang harus diperhitungkan dalam memproyeksikan konstalasi politik Maluku ke depan, khususnya pada pemilu 2009 nanti. Untuk itu, ke depan diperlukan penelitian yang lebih serius untuk melihat data persebaran kelompok BBM di pulau Ambon yang membentuk segmen yang penting bagi kehidupan kota Ambon, serta membaca ulang persepsi kelompok-kelompok politik di pulau Ambon dalam memandang realitas tersebut, serta kemungkinan munculnya kesadaran akan ketidak-seimbangan demografis yang mengancam perdamaian di Maluku, paling tidak di kota Ambon.

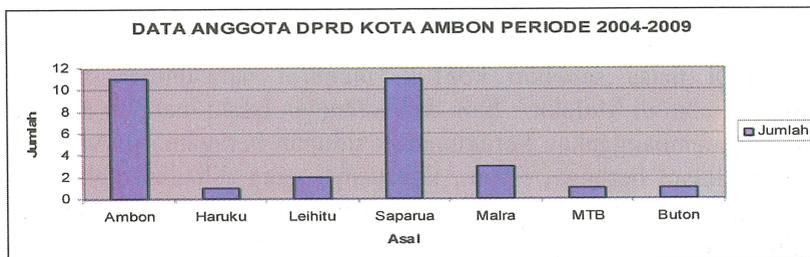
4. Berdasarkan usia



Dari data usia yang ada, diperoleh gambaran bahwa mayoritas anggota dewan memiliki usia di bawah 50 tahun. Jumlah terbanyak berada pada range 41 – 45 tahun.

Di masa sebelum konflik, menurut narasumber, hampir semua pejabat di Maluku – baik dari kalangan Islam maupun Kristen – selalu membanggakan kerukunan kehidupan beragama di Maluku. Bahkan dalam berbagai forum, khususnya yang dihadiri oleh tamu dari Jakarta, para pejabat setempat tidak pernah lupa mempromosikan Maluku, propinsi ‘seribu pulau’ itu, sebagai model kerukunan masyarakat pluralis dan mempersilahkan mereka yang dari daerah lain untuk belajar dari Maluku. Akan tetapi, sebagaimana dikemukakan oleh narasumber, kalau diteliti lebih jauh berdasarkan data korespondensi atau laporan camat, guru, guru agama, kapolsek, babinsa, ketua klasis, uztaj, dan sebagainya kepada atasan mereka di Ambon (Depag, Ketua Synode, MUI, Keuskupan, Majelis Da’wah, dan sebagainya), maka akan terlihat bahwa sesungguhnya banyak konflik bernuansa SARA (Suku, Agama, Ras dan Antar Golongan) di lapisan bawah yang tidak pernah diselesaikan secara tuntas, antara lain persoalan adanya preferensi penguasa dalam memberikan akses kepada pemuka agama tertentu untuk memasuki kawasan transmigrasi dan menghambat pihak lain dalam melakukan hal yang sama, merupakan ‘kesengajaan’ yang melahirkan konflik antar kelompok agama, dan ini semua merupakan luka sosial-politik yang tidak pernah diobati. Dalam pandangan narasumber, saat ini cukup hanya dengan menusukkan sebuah jarum ke luka lama tersebut, maka akan pecahlah bisul konflik laten masa lampau yang ada di bawahnya.

5. Berdasarkan daerah asal



Dari data di atas bisa dilihat bahwa anggota DPRD kota Ambon didominasi oleh warga asal dan juga keturunan Saparua, di samping mereka yang dari Ambon. Selanjutnya masih perlu untuk dilihat bagaimana sesungguhnya bentuk dan pola keragaman sebangsa keturunan Saparua ini, misalnya, dari desa-desa mana saja mereka berasal agar bisa dilihat kesenjangan kemajuan yang ada di pulau Saparua. Sekilas sepertinya wakil dari Saparua didominasi oleh mereka yang berasal dari Porto dan SiriSori Islam. Apa signifikansi dari hal ini masih perlu dipelajari lebih jauh.

Desa asal di Saparua dari 11 anggota DPRD Kota Ambon asal Saparua

Haria
Ihamahu
Kulur
Ouw
Porto
Porto
Porto
Saparua
SiriSori Islam
SiriSori Islam
Ulath

Sementara itu, DPRD Kota Ambon didominasi oleh mereka yang mengaku orang Ambon dan Batumerah. Apakah mereka itu pendatang atau penduduk asli masih perlu diteliti lebih jauh. Yang jelas kedua tempat tersebut dihuni oleh mayoritas pendatang.

**Lokasi asal 13 orang anggota DPRD Kota Ambon
di Kota Ambon**

Amahusu
Ambon
Ambon
-
Ambon
Ambon
Ambon
Batumerah
Batumerah
Batumerah
-
Laha
Passo

Hasil penelitian UNDP yang membandingkan kesenjangan sosial-ekonomi antara penduduk beragama Islam dan Kristen pada masa sebelum konflik menemukan bahwa memang secara umum penduduk Muslim ‘ketinggalan’ dari penduduk Protestan. Seperti tampak pada tabel di bawah, khususnya dalam bidang pendidikan yang ditunjukkan oleh indikator “*reads easily*” dan “*education rate*”, warga Muslim tertinggal cukup jauh dari warga Kristen, baik pada tahun 1991, 1994 maupun 1997. Begitu juga dalam hal fasilitas air bersih. Terkecuali dalam hal fasilitas listrik, sepertinya sejak tahun 1994 warga Muslim sudah ‘tidak ketinggalan’, bahkan bisa dikatakan “melebihi” warga Kristen.

Tabel (penelitian UNDP)
Protestant-Muslim Socio-economic Disparities, 1991-1997

Social Indicator	1991			1994			1997		
	P	M	R	P	M	R	P	M	R
<i>Reads easily</i>	82.3	69.0	1.2	86.1	73.2	1.2	92.8	84.3	1.1
<i>Education rate (Female)</i>	48.3	18.4	2.6	48.2	33.7	1.4	55.1	37.7	1.5
<i>Education rate (Male)</i>	56.5	34.3	1.6	55.0	47.0	1.2	63.6	53.0	1.2
<i>Easy source of drinking water</i>	31.4	13.9	1.2	31.8	19.3	1.6	26.7	22.2	1.2
<i>Housing has electricity</i>	54.8	41.4	1.3	53.2	60.2	0.9	65.7	66.2	1.0
<i>Housing has solid floor</i>	71.0	58.6	2.3	67.2	66.8	1.0	72.2	65.1	1.1

Note: P = Percent of Protestant; M= Percent of Muslim; R= Ratio of P to M
Sumber: "Overcoming Violent Conflict vol 4 – Peace and Development Analysis in Maluku and North Maluku", by Graham Brown, Christopher Wilson and Suprayogo Hadi, www.crise.ox.ac.uk, hal 27, tabel no. 4.

Akan tetapi tabel di atas memperlihatkan pula bahwa pada tahun-tahun berikutnya kehidupan warga Muslim makin membaik. Kelompok Muslim mulai 'mengejar ketinggalan' dari kelompok Kristen. Namun, masih harus diteliti apakah hal itu dikarenakan 'fasilitas khusus' yang mereka terima yang menyebabkan mereka mampu mengejar ketertinggalan tersebut, ataukah ada hal-hal lainnya? Hal ini penting karena apabila memang penduduk Muslim sudah dapat 'mengejar ketertinggalannya' dari penduduk Kristen (walaupun belum setara), lalu mengapa konflik terbuka tetap terjadi? Dan, mengapa konflik Islam-Kristen yang ditekankan apabila tabel berikut menunjukkan bahwa walaupun ada dominasi Kristen dalam pekerjaan yang berposisi tinggi di tahun 1990 tapi secara umumnya posisi-posisi tersebut lebih didominasi oleh pendatang, baik pendatang beragama Kristen maupun Islam?

Tabel penelitian UNDP
Proportion of Population in Maluku employed in High-Rank jobs by Religion and Migration status, 1990

	Non Migran	Migran	Kombinasi
Islam	2.5%	7.4	3.1
Katolik	4.2	16.7	4.4
Protestan	7.4	12.7	7.6
Semua	4.4	8.8	4.8

Sumber: "Overcoming Violent Conflict vol 4 – Peace and Development Analysis in Maluku and North Maluku", by Graham Brown, Christopher Wilson and Suprayogo Hadi, www.crise.ox.ac.uk, hal 26, tabel no. 3.

Dalam bidang pendidikan, kita bisa mengacu pada hasil penelitian Keiko Mizuno di sekolah Baguala dan Hitu, walaupun secara umum harus dipertanyakan mengenai metodologi penelitiannya. Selain itu juga dari laporan yang bersangkutan tidak diperoleh gambaran usia responden, hanya diperoleh gambaran bahwa murid dan guru sekolah menengah pertama di kota Ambon maupun *negeri* di sekitarnya lah yang menjadi reponden.

Data-data mengenai sekolah yang menjadi responden penelitian

NO	SEKOLAH	LOKASI	K	M	Het	KET
1	SMPN7	Jl. Putuhena, Ambon	K			
2	SMPN8	Hutumuri	K			
3	SMPN9	Jl. WR Monginsidi, Ambon				Kalau SMA : M
4	SMPN12	Halong				Kalau SMA: K
5	SMPN13	Jl. Leo Wattimena, Ambon				Kalau SMA: M
6	SMPN15	Jl. Putuhena, Ambon			Het	

7	SMPN16	Nania Atas, Ambon				
8	SMPN20	JL. Leo Watimena, Ambon				
9	SMPN21	Telaga Pange, Ambon				
10	PASSO (yang ada SMP Xaverius Passo)	Passo	K			
11	ADVENT (tidak jelas SD, atau SMP)	JL. Leo Watimena, Wayame	K			
12	HANG TUAH (tidak jelas TK, SD atau SMP)	Baruna, Halong			Het	
13	ANGKASA (tidak jelas TK, SD atau SMP)	Lanud Patimura, Laha			Het	
14	LKMD TAWIRI (hanya ada SMP)	Tawiri		M		
15	PGR11 (hanya ada SMP)	Jl. Timanatutan Waliha, Ambon				
16	PGR12 (hanya ada SMP)	Benteng Karang				
17	MTs	(tidak jelas daerah mana)		M		
18	LKMD LAHA (hanya ada SMP)	Laha		M		

Hasil penelitian Keiko Mizuno ini mempunyai banyak kesamaan dengan hasil survey JICA di Bab I (atau barangkali – jika dilihat dari urutan waktunya- survey JICA ditulis berdasarkan hasil survey Mizuno ini). Dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Keiko Mizuno tersebut didapatkan gambaran bahwa rata-rata sekolah di Baguala kurang memiliki kegiatan bersama-sama, khususnya untuk sekolah SMPN21, MTs maupun LKMD Laha. Secara umum murid memang memiliki minat yang sangat tinggi untuk bersekolah, dan

memiliki hubungan yang cukup baik dengan guru, kecuali di Sekolah Angkasa⁴. Dari penelitian, tergambar bahwa komunikasi antara anak dan orang tua khususnya yang berkaitan dengan kegiatan akademis terjalin dengan cukup baik. Murid juga tidak dibebani oleh tugas-tugas yang menyebabkannya tidak bisa datang ke sekolah. Tetapi masih harus dilihat apakah responden penelitian tersebut adalah warga pedesaan atau perkotaan.

Rata-rata murid memiliki pengetahuan mengenai budaya lokal mereka dan pengetahuan ini mereka dapatkan melalui pelajaran di sekolah, kecuali di LKMD Tawiri dan MTs (mereka tahu namun pengetahuan tidak diperoleh melalui sekolah). Namun dari data penelitian LIPI tahun 2006 sesungguhnya sudah diperoleh gambaran bahwa muatan lokal sifatnya sangat terbatas dan juga pengajar memiliki kemampuan yang sangat terbatas. Dan hal ini didukung oleh hasil penelitian terhadap guru-guru, dimana guru umumnya memiliki pemahaman budaya yang sedang sampai rendah (khususnya di sekolah Angkasa). Selain itu juga integrasi elemen lokal ke dalam mata pelajaran yang menjadi subyek guru berkisar dari sedang sampai rendah.

Dalam kaitannya dengan kondisi pendidikan di Maluku ini, yang masih harus diteliti secara lebih mendalam adalah: Pertama, rata-rata murid memiliki teman dari agama yang berbeda. Dan yang menarik adalah fakta bahwa sekolah Angkasa memiliki nilai yang lebih rendah daripada MTs. Perkelahian antar murid merupakan hal yang biasa di rata-rata sekolah, kecuali di LKMD Tawiri, Laha dan MTs. Sementara sekolah Angkasa dan PGRI memiliki frekuensi perkelahian yang lebih tinggi dibandingkan dengan sekolah lainnya. Kedua, Untuk sikap kooperatif antar murid diperoleh gambaran bahwa mereka memiliki kesediaan untuk membantu rekan-rekan mereka yang lain, kecuali di sekolah Angkasa. Ketiga, guru-guru

⁴Perlu dicatat bahwa SMP Angkasa adalah salah satu sekolah yang termasuk dalam program 'sekolah rekonsiliasi' yang dicanang oleh Dinas Pendidikan Kota Ambon bersama JICA.

yang menjadi responden penelitian tidak memiliki hambatan untuk mengajar di sekolah yang berbeda dengan agamanya, kecuali guru di sekolah Angkasa. Mengenai kondisi anak didik, rata-rata guru yang menjadi responden menganggap bahwa anak didik masih mengalami kondisi trauma paska konflik. Keempat, supervisor di kedua daerah tersebut (daerah Baguala dan Hitu) memberikan gambaran bahwa murid dan guru memiliki kesediaan untuk berhubungan dengan pihak lain yang berbeda agama. Walaupun demikian, masih ada beberapa di antara mereka yang mengatakan bahwa para guru kurang memiliki sensitivitas terhadap kebutuhan untuk berintegrasi. Selain itu juga masih ada guru yang beranggapan bahwa kemungkinan untuk memiliki sekolah heterogen sebagaimana sebelum konflik sulit untuk direalisasikan. Sepertinya masih bisa (dan harus) diteliti lebih lanjut mengapa hal ini bisa terjadi. Kelima, dari 203 SD yang terdaftar hanya ada 9 SD yang muridnya heterogen yaitu di SDN72, 73, SDN 1 & 2 Lat SPG, Hang Tuah 1 & 2, SD Inpres 50, SD Nasional Lanud PTM (kota Ambon). Yang menarik adalah kenyataan bahwa SD Kristen di Nania memiliki murid yang heterogen. Mengapa hal ini bisa terjadi, juga masih harus dipelajari lebih lanjut. Keenam, dari 50 SMP yang terdaftar hanya ada 3 SMP yang muridnya heterogen yaitu di Laha, dan SMPN 15 dan 2 di kota Ambon. Sementara, dari 35 SMA yang terdaftar, hanya ada 5 sekolah yang muridnya heterogen, yaitu di Laha, Waiheru, sementara di kota Ambon ada 3 sekolah, yaitu: SMA Kartika VIII, SMAN 1, SMAN 3. Data ini juga masih harus *dicross-check* dengan data sekolah sebelum konflik, misalnya berapa sekolah yang heterogen dan kemudian dibandingkan dengan sekolah heterogen saat ini. Sejauh ini, akibat keterbatasan tenaga, dana dan waktu, tim peneliti belum berhasil mendapatkan data dimaksud.

Melihat kondisi yang ada di Maluku, tampak bahwa segregasi dan ketimpangan antara kelompok agama di wilayah ini cukup kasat mata. Segregasi dan ketimpangan ini terjadi di berbagai lapangan kehidupan politik, ekonomi dan sosial budaya, khususnya pendidikan, dan hal ini sepertinya sudah berlangsung cukup lama. Terlepas bahwa

keadaan itu bisa ditelusuri sampai pada masa kolonial Belanda, namun persoalan yang terpenting adalah kondisi yang tidak berubah pada masa Indonesia telah merdeka, dan bahkan semakin parah khususnya pada masa pemerintahan Orde Baru. Diskriminasi dan ketidak-adilan ini jelas tidak sesuai dengan amanat UUD 1945 yang jiwanya adalah kemerdekaan segala bangsa, terlepas dari penindasan kolonialisme. Dominasi suatu kelompok atas kelompok lain bisa dikatakan masih mengikuti jejak kolonialisme yang memang didasarkan pada prinsip penguasaan suatu kelompok (bangsa) atas kelompok (bangsa) lainnya.

Bila segregasi dan ketimpangan itu masih bisa terjadi di alam Indonesia merdeka, dimanakah kunci permasalahannya? Karena pemerintah adalah pemimpin masyarakat, sepertinya permasalahannya berasal dari kebijakan pemerintah yang 'tidak mengkoreksi' – dan bahkan mungkin ikut meneruskan - kesalahan yang ada dan dipelihara sebelumnya oleh pemerintah kolonial Belanda. Kalau diteliti lebih lanjut, segregasi yang pada tahap selanjutnya menimbulkan ketimpangan sosial, ekonomi, politik dan sosial budaya itu, pada hakekatnya terjadi akibat perekrutan di kantor-kantor pemerintah, partai politik dan di sekolah-sekolah yang tidak seimbang. Padahal, tempat-tempat tersebut sebagai arena publik yang terbuka bagi setiap warganegara, seharusnya bisa lebih adil, sekiranya kebijakan pemerintah tidak diwarnai oleh kepentingan kelompok tertentu melainkan lebih mempertimbangkan keberagaman masyarakatnya. Salah satu dari keberagaman tersebut terkait dengan isu modernitas versus tradisionalitas, dan/atau antara isu rural-urban.

Kelembagaan pemerintah formal yang 'modern' karena sifatnya yang cenderung 'urban' dan 'berorientasi global' yang seringkali mengabaikan kenyataan sosial di masyarakat 'lokal' yang masih bersifat 'rural' dan 'tradisional'. Praktek ini telah menimbulkan ketimpangan sosial yang kian lama kian besar antara kelompok masyarakat 'lokal' yang 'rural' dan 'tradisional' dengan mereka yang 'urban', 'modern' dan 'berorientasi global'. Banyak kebutuhan masyarakat 'lokal'/'rural'/'tradisional' yang dikalahkan oleh atau

dengan dalih kepentingan ‘urban’/’modern’/’global’, antara lain kebutuhan mereka (masyarakat ‘lokal’/’rural’/’tradisional’) akan tanah pertanian, tanah hutan, daerah penangkapan ikan, dan sebagainya seringkali dikesampingkan oleh kebutuhan pasar ekspor, kepentingan nasional dan tuntutan global. Oleh sebab itu, muncul gerakan masyarakat ‘lokal’/’rural’/’tradisional’ yang berbasiskan pada kepentingan ‘*indigenous people*’, untuk melindungi diri dan meningkatkan harkat hidup mereka yang terpuruk dan termarginalkan. Gerakan ini tidak bisa hanya dikategorikan sebagai gerakan resistensi yang perlu dibasmi, tetapi perlu diakomodasikan ke dalam kehidupan bernegara yang adil dan benar, karena pada hakekatnya mereka adalah bagian yang integral dari masyarakat Indonesia yang keberadaannya tidak bisa ditolak atau dihapuskan. Oleh karena itu, pencarian model kerja sama yang kolaboratif antara kedua unsur ini, atau antara kelembagaan pemerintah yang formal dan kelembagaan masyarakat yang informal, perlu dilakukan untuk menyelesaikan konflik konseptual yang mendasar dan berkelanjutan di antara kedua kelompok masyarakat tersebut.

Kondisi di kepulauan Maluku juga menggambarkan konflik di atas. Hal itu jelas terlihat dalam konteks kota Ambon yang merefleksikan tarik-menarik antara kehidupan ‘modern’ di birokrasi pemerintahan, partai politik serta sekolah dengan ikatan ‘primordial’/’tradisional’ yang terpelihara melalui segregasi pemukiman berdasarkan agama (dikenal *negeri* Islam dan *negeri* Kristen). Hal yang sama bisa kita jumpai di Maluku Tengah, Maluku Utara dan Maluku Tenggara yang secara sosial masih berbasiskan pada hubungan kekerabatan dan agama, akan tetapi di sisi lain dituntut untuk mengikuti kehidupan politik dan pendidikan ‘modern’, sehingga yang terjadi adalah kekacauan konsep yang bermuara pada konflik kepentingan. Maluku Tengah yang seperti kota Ambon masih terbagi secara jelas dalam *negeri-negeri* menghadapi banyak konflik batas wilayah yang terkait dengan kebutuhan ekonomi modern mereka. Maluku Utara, yang dalam sejarahnya bersumber pada kekuasaan raja-raja Islam, hari ini menghadapi kenyataan baru bahwa

kebutuhan ekonomi pasar tidak selalu bisa berdampingan dengan loyalitas struktural yang dibangun atas dasar kepercayaan/agama. Begitu juga dengan Maluku Tenggara yang masih tersekat-sekat dalam sejumlah *ratschap/ohoi* yang mempunyai ikatan primordial yang kuat sudah mulai digoyahkan oleh kepentingan ekonomi dan politik modern, seperti perebutan usaha pengembangan budidaya hasil laut (antara lain mutiara), perebutan kekuasaan melalui struktur pemerintahan formal di tingkat desa, dan sebagainya. Kenyataan bahwa dalam banyak hal atau kasus, konflik-konflik 'baru' tersebut hanya bisa diselesaikan melalui ikatan-ikatan 'tradisional/' 'primordial' – seperti dalam kasus di Maluku Tenggara (lihat hasil laporan sebelumnya) - menunjukkan bahwa kekuatan 'tradisional/' 'primordial' ini tidak bisa diabaikan, dan bahkan harus diakomodasikan ke dalam sistem pemerintahan modern agar bisa membantu menyelesaikan persoalan-persoalan konflik yang terjadi. Ini tidak berarti bahwa kita harus 'kembali ke masa lalu' sepenuhnya, melainkan harus bisa mengkombinasikan kekuatan tersebut dengan kebutuhan kehidupan 'modern' yang juga sudah berkembang. Oleh sebab itu model *capacity building* kelembagaan pemerintah dan masyarakat di tingkat lokal dalam upaya pengelolaan konflik di (kepulauan) Maluku yang dicari dan ditawarkan dalam penelitian ini pada hakekatnya adalah pengkombinasian kekuatan 'tradisional/' 'primordial' masyarakat dengan kehidupan institusi modern. Model ini mencoba menyambungkan unsur-unsur dari kelembagaan adat dengan unsur-unsur dengan kelembagaan pemerintah formal dalam melaksanakan tugas kepemimpinan daerah bagi seluruh masyarakat Maluku untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan konflik yang berakar pada kehidupan sosial, ekonomi, politik dan budaya di tingkat kampung/desa, kabupaten serta propinsi di wilayah tersebut.

BAB III

STRATEGI PENYUSUNAN MODEL RESOLUSI KONFLIK DAN CAPACITY BUILDING

Kebanyakan konflik menampilkan interaksi yang rumit antara kekuatan-kekuatan yang berbeda. Beberapa didukung oleh pemisahan kelompok-kelompok berbahaya, sehingga permusuhan ditegaskan oleh kebodohan dan kecurigaan yang dibakar oleh kurangnya hubungan dari pihak-pihak yang bersaing.

Di satu sisi perbedaan tradisi, agama serta etnis mampu menyerumuskan kelompok-kelompok masyarakat kepada mobilisasi dan kapitalisasi perbedaan etnis untuk keuntungan pribadi maupun politis mereka. Ada beberapa faktor yang mengakibatkan proses tersebut terjadi; *Pertama*, latar belakang ketakutan atas kebijakan atau aktivitas komunitas lain; *Kedua*, satu atau beberapa komunitas mengalami posisi ekonomi atau sosial yang lebih rendah dari kelompok lain dengan prospek perbaikan yang kecil, serta *Ketiga*, keinginan untuk membalas atau mengembalikan kekuasaan yang pernah hilang. Manipulasi melalui mobilisasi dan kapatalisasi ketiga faktor tersebut adakalanya menghasilkan penggalangan kekuatan bersama dalam satu komunitas yang mengarah pada perubahan sosial yang positif dan perlu, namun juga gagal melepaskan diri dari reaksi di permukaan yang mengarah pada intimidasi dan kekerasan bahkan peperangan antar kelompok masyarakat. Persoalan inilah yang agaknya menjadi salah satu penyebab meledaknya konflik di Maluku selama tahun 1999-2001.¹

¹Lihat lebih jauh dalam Sri Yanuati, Yusuf, Josephine Marieta dan Mardiyanto Wahyu Triatmoko, 2003, *Konflik di Maluku Tengah: Penyebab, karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*, (Jakarta: LIPI-Proyek Pengembangan Riset Unggulan/Kompetitif LIPI/Program Isu), Sri,

Di sisi lain, klaim kultural atau etnis dan identitas tidak selalu negatif. Identitas sendiri bisa bertindak, baik sebagai kekuatan kekuatan destruktif (merusak) sekaligus konstruktif. Faktor-faktor dasar yang berkaitan dengan identitas seperti afiliasi agama dan etnis, misalnya, seringkali memiliki hal penting yang fundamental kepada kesejahteraan moral dan spiritual masyarakat. Identitas kultural adalah bagian yang vital dan kaya dari kehidupan masyarakat, karena ia bisa memberikan semangat sekaligus ancaman. Masyarakat di Begia, Mauritius, Trinidad dan Tobago, yang terpecah belah dengan tradisi, agama dan kultural ternyata mampu mempertahankan hubungan yang kompetitif tapi hangat antara kelompok-kelompok yang berbeda.

Pengalaman pada masyarakat yang terpecah belah, hingga kini menunjukkan gejala kuat bahwa prosedur demokratik yang memiliki sifat keterbukaan dan fleksibilitas dalam pengelolaan konflik memiliki peluang besar untuk menghasilkan perdamaian yang berkesinambungan. Pada masyarakat yang terpecah, hak-hak individual maupun kelompok, penyerahan kekuasaan dan tawar-menawar politik hanya mungkin dalam kerangka demokrasi. Ini disebabkan demokrasi hanya dapat berjalan jika ada konsepsi dan ketaatan bersama pada “aturan hukum” yang melindungi baik aktor politik maupun masyarakat luas. Agar demokrasi memiliki arti, “aturan permainan” yang telah disepakati harus ditaati oleh dan untuk mereka. Praktik demokratik diinternalkan secara mendalam oleh aktor

Yusuf, Josephine Rosa Marieta dan Mardyanto Wahyu Tryatmoko, 2004, *Konflik Maluku Utara: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*, (Jakarta: LIPI-Riset Kompetitif Pengembangan Iptek Sub Program Otonomi Daerah, Konflik dan Daya Saing), Sri Yanuarti, Josephine Rosa Marieta dan Mardyanto Wahyu Tryatmoko, 2005, *Konflik di Maluku & Maluku Utara: Strategi Penyelesaian Konflik Jangka Panjang*, Jakarta: LIPI, 2) Sri Yanuarti(Koordinator), Thung Ju Lan, Josephine Rosa Marieta dan Mardiyanto W. Tryatmoko, 2006, *Problematika Capacity Building Kelembagaan Pemerintahan Lokal dalam Pengelolaan Konflik di Maluku*, (Jakarta: LIPI).

politik sehingga tidak terpikir untuk bertindak di luar kerangka institusi tersebut. Ini memerlukan kepercayaan pada integritas proses politik yang tidak selalu ada dalam situasi permusuhan mendalam atau konflik.

Konsep otonomi daerah yang diperkenalkan dan diharapkan untuk perbaikan masa depan Indonesia pada intinya disandarkan pada visi interaksi dari tiga ruang lingkup, yaitu lingkup politik, ekonomi dan sosial-budaya; tidak melulu hanya pada perspektif politik. Di bidang politik, otonomi daerah menjadi satu paket dengan kebijakan demokratisasi yang mengedepankan multikulturalisme dan aspirasi politik lokal serta terpilihnya pemimpin lokal secara demokratis tanpa campur tangan pemerintah pusat. Intinya adalah “Biarkan daerah sendiri yang memilih putra terbaik daerahnya”. Sementara, di bidang ekonomi, visi otonomi daerah lebih menekankan pada terjaminnya akses masyarakat lokal atau daerah pada sumber daya yang mereka miliki di daerahnya, terjaminnya kekhasan sistem dan kultur pengelolaan ekonomi tradisional yang mereka miliki, agar tidak menghamba kepada kepentingan kapitalis global yang menjadikan negara sebagai kepanjangan tangannya. Dari segi budaya, ada penghormatan terhadap hak-hak masyarakat untuk memutuskan hal-hal yang menyangkut kehidupannya sendiri sesuai dengan kemampuan, pengalaman dan kekuatan adaptasi yang dimilikinya.

Sejalan dengan pemikiran ini, maka dalam pemilihan strategi guna pengelolaan maupun proses resolusi serta transformasi konflik dibutuhkan pendekatan yang berbeda dengan institusi politik yang berbeda untuk mengelola pertikaian dan membangun perdamaian yang berkelanjutan. Lebih jauh, masing-masing membutuhkan penciptaan struktur, modalitas dan interaksi yang terancang dengan baik, yang sengaja ditujukan untuk kebutuhan yang spesifik. Dalam hal ini tim peneliti mencoba menganalisa berbagai permasalahan kelembagaan dan kepemimpinan lokal yang dihadapi masyarakat Maluku sebagai bagian dari proses mencari alternatif strategi dan upaya *capacity building*. Dengan memfokuskan pada masalah kelembagaan dan kepemimpinan lokal, maka tim peneliti membagi

analisisnya menjadi tiga bagian, yaitu: 1. Problema, *capacity building* dan alternatif strategi penguatan kelembagaan lokal di bidang hukum; 2. Problema, *capacity building* dan alternatif strategi penguatan kelembagaan lokal di bidang politik dan birokrasi; dan 3. Problema, *capacity building* dan alternatif strategi penguatan kelembagaan lokal di bidang organisasi kelembagaan.

1. Problema, *Capacity Building* dan Alternatif Strategi Penguatan Kelembagaan Lokal di Bidang Hukum

Pada bagian ini, kajian tentang Peraturan Daerah Provinsi Maluku No.14 tahun 2005 tentang Pengembalian Negeri sebagai Persekutuan Masyarakat Adat di Maluku masih dilakukan atas pertimbangan bahwa masih terjadinya kesimpangsiuran dalam implementasi perda provinsi tersebut pada sebagian besar kabupaten, kota, dan desa/*negeri/ohoi/ratschap*, yang berada di wilayah provinsi ini. Hal inilah yang kiranya berpotensi menjadi sebuah problematika baru dalam upaya pengelolaan konflik di wilayah Maluku. Peneliti berasumsi demikian dengan memperhatikan laporan penelitian tim (terutama tahun 2006) dan juga dari salah satu hasil temuan penelitian tahun 2007 ini yang menunjukkan kondisi semakin menguatnya diskursus tentang formalisasi sistem pemerintahan lokal (*negeri*) sebagai unit pemerintahan terendah di wilayah provinsi tersebut.

Namun, tulisan ini mencoba untuk tidak berhenti hanya pada analisis di tingkat mikro saja. Dengan mengingat bahwa wilayah Maluku juga merupakan bagian dari sistem dan struktur yang lebih besar yaitu negara Indonesia, maka diskusi Perda Provinsi yang bersifat mikro tersebut ditarik pada level yang lebih tinggi dan bersifat makro kenegaraan Indonesia. Ini berarti kajian akan ditarik pada peraturan perundang-undangan yang mengatur relasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah Maluku, dalam hal ini utamanya adalah Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sebagai bagian dari sebuah kajian di bidang sistem hukum di negara Indonesia, tulisan ini mengambil posisi yang meyakini pluralitas hukum di Indonesia; ini berarti lebih dari satu sistem atau institusi hukum di Indonesia eksis pada saat yang bersamaan. Sebagaimana yang digambarkan oleh Benda-Beckmann (2001:29) tentang pluralisme hukum di Indonesia yang menunjukkan kondisi bahwa lebih dari satu sistem atau institusi hukum yang ada secara bersama-sama dalam berbagai aktivitas dan hubungan, yang mempunyai sejarah panjang di Indonesia. Melalui kacamata konsep pluralisme hukum ini, konstelasi hukum di Indonesia dilihat sebagai sesuatu yang kompleks dengan ketidakpastian hukum yang tinggi (Benda-Beckmann 2001:28).²

Kembali pada salah satu tujuan kajian, diskusi pertama dalam tulisan ini akan difokuskan pada diskursus dan praktik perda *Kembali ke Negeri* Provinsi Maluku. Pada bagian ini dapat ditemukan diskusi tentang masyarakat adat, struktur politiknya, bagaimana eksistensinya dalam konstelasi ketatanegaraan Indonesia, termasuk juga hak ulayat (*property rights*). Selanjutnya, diskusi tersebut ditarik untuk analisis ke konteks yang lebih luas. Hal ini dilakukan dengan mengangkat persoalan yang timbul pada relasi antara struktur politik adat dan struktur negara Indonesia dalam konteks otonomi daerah, implikasi apa yang saat ini ada pada implementasi regulasi desentralisasi, dan apa yang belum ada dalam regulasi tersebut yang dibutuhkan dalam upaya pengelolaan konflik khususnya di Maluku. Salah satu yang ditawarkan adalah sebuah upaya untuk menarik lembaga *judiciary* di

²Berkaitan dengan adanya tatanan hukum yang plural, Benda-Beckmann (2001:29-31) membagi ketidakpastian hukum dalam tiga makna, yaitu: 1) terjadi ketidakjelasan konsep hukum dan peraturan apa yang benar-benar relevan untuk menentukan status hukum suatu subyek/obyek hukum yang diatur; 2) sekalipun kita tahu tatanan hukum mana yang berlaku, tidak selalu jelas apakah bentuk aturan-aturan substantif dari subsistem; 3) jika aturan-aturan yang relevan nampak agak jelas, terdapat tingkat ketidakpastian yang tinggi dalam hal aplikasi yang konsisten dari aturan-aturan semacam ini guna memutuskan masalah dan konflik.

tingkat lokal untuk masuk ke dalam *stream* sistem *judiciary* negara Indonesia.

Kembali ke Negeri: Alternatif Solusi Pengelolaan Konflik dan Potensi Konflik Baru

Salah satu hasil temuan penelitian tahun 2007 ini adalah semakin menguatnya diskursus tentang formalisasi sistem pemerintahan lokal (*negeri*) sebagai unit pemerintahan terendah yang secara legal dipicu oleh dikeluarkannya Peraturan Daerah Provinsi Maluku No.14 tahun 2005 tentang Pengembalian *negeri* sebagai Persekutuan Masyarakat Adat di Maluku. Diskursus *kembali ke bentuk negeri* saat ini tampaknya telah membawa angin baru bagi beberapa kelompok masyarakat di Maluku, khususnya kesatuan masyarakat berupa *negeri* yang hidup di Ambon dan Maluku Tengah, serta *ohoi* atau *ratschap* di Maluku Tenggara. Berbagai respon yang muncul mendorong kian menguatnya diskursus revitalisasi tradisi dan struktur kelembagaan masyarakat lokal ke dalam struktur pemerintahan negara modern.

Hingga hari terakhir tim peneliti berada di lokasi penelitian, baru Kabupaten Maluku Tengah yang menindaklanjuti Perda Provinsi ini dalam Perda Kabupaten. Namun, bukan berarti kabupaten/kecamatan/kota lain di wilayah Maluku, seperti misalnya Kota Ambon, tidak merespon perda provinsi ini. Kota Ambon misalnya, berdasarkan keterangan yang diberikan oleh Kepala Bagian Hukum Pemerintah Kota Ambon yang ditemui oleh tim peneliti sekitar bulan Juni 2007, sudah memiliki draft perda *Negeri* guna menindaklanjuti Perda Provinsi Maluku No.14 tahun 2005 tersebut. Meskipun dalam perjalanannya kurang mulus karena masih terdapat perdebatan pada sidang rapat draft tersebut di DPRD Kota Ambon. Secara pribadi narasumber ini mengakui masih adanya kelemahan-kelemahan pada draft yang sudah ada. Kabar terakhir pada waktu kegiatan pengumpulan data ini dilakukan, pemerintah kota Ambon akhirnya memutuskan untuk menarik draft tersebut dari sidang DPRD untuk kemudian direvisi.

Barangkali, dengan melihat fakta bahwa baru satu kabupaten yang menindaklanjuti perda *Kembali ke Negeri* bisa dikatakan bahwa organisasi pemerintahan daerah yang berada di bawah pemerintah provinsi mengalami kendala dalam menjalankan peraturan daerah provinsi ini. Kendala tersebut mungkin terjadi karena materi yang diatur perda provinsi tentang *negeri* (desa adat) masih kabur/tidak jelas dan mungkin juga pemerintah daerah juga kesulitan untuk menarik struktur lembaga adat ke dalam sistem dan struktur pemerintahan daerah secara *de jure*. Pemerintah Kabupaten/Kota mungkin mengalami kesulitan untuk membuat peraturan daerah kabupaten/kota yang didasarkan atas penjabaran lebih lanjut Perda Provinsi tersebut. Kemungkinan besar inilah yang terjadi; karena jika kita kembali kepada aturan legal normatif tentang muatan/materi peraturan daerah, maka berdasarkan Pasal 12 UU No.10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan “Materi muatan Peraturan Daerah adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.” Bagi peneliti, kesulitan pemerintah kabupaten/kota untuk membuat peraturan lanjutan tentang *negeri* di wilayahnya masing-masing adalah sesuatu yang sudah sejak awal bisa diduga akan terjadi.

Ketidakjelasan dari perda provinsi *Kembali ke Negeri* ini tidaklah mengherankan karena negara sendiri (dalam hal ini konstitusi UUD 1945 dan juga peraturan perundang-undangan yang ada dibawahnya) belum memiliki definisi dan pandangan yang jelas tentang siapa dan apa itu masyarakat adat, termasuk juga bentuk dari struktur politik dari kelembagaan adat tersebut. Jika kita mencoba untuk melihat ada tidaknya klausul (ketentuan) tentang masyarakat adat di dalam konstitusi Republik Indonesia, kita akan menemukan istilah masyarakat adat pada Pasal 18b ayat (2) UUD 1945 amandemen ke-2 yaitu “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan

perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam undang-undang”. Pun demikian, istilah masyarakat hukum adat itu sendiri tidak didefinisikan dan dielaborasi lebih lanjut. Tidak adanya definisi yang jelas ini kemudian menjadi semakin kabur karena untuk mengakui kesatuan masyarakat adat pun, negara di dalam pasal tersebut membuat prasyarat tertentu; yaitu melalui kalimat ‘sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI’. Pada Pasal 32 ayat (1) UUD 1945 amandemen ke-4 yaitu “Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya”. Ketentuan yang disebutkan terakhir ini tampaknya merupakan pengaturan yang terlalu general sifatnya, ia tidak secara spesifik mengatur tentang organisasi/struktur politik masyarakat adat, meskipun disebutkan bahwa negara menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai budayanya namun tidak dijelaskan lebih lanjut apa yang dimaksud dengan ‘memelihara dan mengembangkan nilai budayanya’ tersebut.

Klausul lainnya yang berkaitan dengan kelompok masyarakat adat dapat ditemukan dalam UU Pemerintahan Daerah No.32/2004. Yang menarik adalah term adat yang muncul di dalam peraturan perundang-undangan ini yaitu di Pasal 1 (12) yang mendefinisikan tentang desa, disebutkan bahwa “Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pada saat penelitian ini dilakukan, ketentuan pasal 18 (b) ayat 2 UUD 1945 amandemen ke-2 belum ditindaklanjuti dalam sebuah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang masyarakat adat. Berkaitan dengan upaya perumusan peraturan perundang-undangan tentang masyarakat adat, Dewan Perwakilan Daerah

Republik Indonesia (DPD) telah menyampaikan usul mereka kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk prioritas program legislasi nasional (prolegnas). Usulan ini diajukan oleh DPD untuk tahun anggaran 2006 dan juga untuk tahun anggaran 2007. Di kedua tahun anggaran tersebut, salah satu usulan DPD untuk prolegnas 2006 di bidang Agama, Sosial, dan Budaya adalah untuk memprioritaskan pembentukan peraturan tentang Pengakuan dan Penghormatan Masyarakat Adat dan Tradisinya. Materi pokok yang akan dibahas dalam RUU ini adalah untuk: 1) memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap masyarakat adat sesuai dengan UUD 1945 Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 32; 2) sebagai pengakuan terhadap pranata hukum adat, hak-hak masyarakat adat, dan penyelesaian sengketa secara adat yang berlaku dalam berbagai masyarakat adat; dan 3) memberikan perlindungan bagi budaya masyarakat adat. Dengan demikian, diajukannya kembali usulan DPD ini pada tahun 2007 ini menandakan bahwa hingga saat ini DPR dan pemerintah (baca pemerintah pusat) belum menjadwalkan untuk membahasnya dalam prolegnas sampai dengan prolegnas tahun-tahun terakhir ini.

Berkaitan dengan ada atau tidak adanya klausul peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang masyarakat adat di Indonesia, memang tidak bisa dipungkiri bahwa sudah ada beberapa peraturan perundang-undangan khusus yang menyebutkan secara sekilas term adat dan/atau masyarakat adat. Beberapa peraturan perundang-undangan tersebut diantaranya adalah: UU tentang Pemerintahan Daerah, UU tentang Sumber Daya Alam, UU tentang Pertambangan, UU Pokok Agraria, dan UU lainnya. Mengenai hal ini, Simarmata³ menggambarkan bagaimana berbagai peraturan perundangan mengatur dan terkait dengan masyarakat adat, meskipun lagi-lagi tidak mendefinisikan secara jelas tentang apa itu masyarakat adat. Hal ini digambarkannya sebagai berikut:

³Rikardo Simarmata adalah Koordinator Program Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (HuMA), Jakarta.

'Rame-rame mengakui keberadaan masyarakat adat'. Itulah judul yang paling tepat untuk menggambarkan tingkah laku berbagai Undang-undang (UU) dan Rancangan Undang-undang (RUU) yang dikeluarkan pasca tahun 1998, tatkala mencoba merumuskan klausul mengenai masyarakat adat. Umumnya, yang memiliki klausul tentang masyarakat adat adalah UU dan RUU yang mengatur mengenai sumberdaya agraria atau sumberdaya alam. Namun Undang-Undang No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan revisi KUHP juga memiliki klausul tentang masyarakat adat. Di mata UU Sisdiknas masyarakat adat adalah golongan masyarakat yang berhak memperoleh pendidikan khusus (pasal 5 ayat 3). Sementara revisi UU KUHP mengakui ketentuan hukum adat sebagai hal yang bisa menyimpangi asas legalitas serta memasukkan pemenuhan kewajiban adat sebagai salah satu jenis pidana tambahan.

Dari berbagai peraturan perundangan tersebut yang notabene menyebut masyarakat adat, pada kenyataannya belum membuat kelompok masyarakat adat ini memiliki posisi tawar di hadapan struktur dan sistem yang lebih besar yaitu negara dan pasar. Hal ini memperkuat dugaan bahwa tidak atau belum adanya UU khusus yang mengatur tentang masyarakat adat akan membuat posisi masyarakat adat pada berbagai subyek aturan hukum tersebut menjadi tetap rentan (*vulnerable*) dan tetap menjadi kelompok minoritas yang tersingkirkan.

Berkaitan dengan terbitnya perda *negeri*, besar kemungkinan akan muncul *negeri-negeri* 'baru' (desa adat) yang sebelumnya merupakan desa dinas (organisasi desa sebagaimana yang diatur oleh hukum nasional) atau bisa juga karena terjadinya pemekaran desa. Perda provinsi tersebut mengatur bahwa untuk ditetapkan sebagai *negeri*, suatu desa harus memiliki kelompok masyarakat asli *negeri*, masih memiliki *baileo*, masih ada bahasa tanah yang dituturkan oleh masyarakat *negeri*, serta memiliki tanah dati. Salah satu persoalan

yang berpotensi konflik adalah persoalan tanah dati (tanah ulayat) yang diklaim oleh masing-masing *negeri*.

Klausul tentang tanah dati ini yang berpotensi besar menjadi sumber konflik interpersonal dan bahkan konflik sosial di masa mendatang. Sebelum diterbitkannya perda daerah tentang *negeri* pun, persoalan tentang tanah *negeri* ini selalu ada. Ada beberapa kasus bahkan yang memperlihatkan adanya konflik perebutan tanah yang terjadi antara dua *negeri* atau lebih. Biasanya konflik terjadi mengenai tapal batas antar *negeri* (lihat tabel data konflik antar negeri di bab I). Tak hanya konflik penentuan batas antar dua *negeri*, bahkan ada kasus dimana sebuah *negeri* berkonflik dengan instansi pemerintah pusat. Sebagaimana yang disampaikan oleh Bapak Raja Liang (pada sebuah wawancara dengan peneliti di tempat tinggalnya di Liang) tentang sebuah lahan yang diklaim oleh *negeri* tersebut sebagai wilayah datinya sedangkan di pihak yang lain yaitu AU mengklaim bahwa lahan tersebut sudah menjadi milik mereka sejak masa perang kemerdekaan (waktu pendudukan jepang, red).

Hal ini juga telah diidentifikasi oleh tim peneliti pada kegiatan penelitian tahun sebelumnya. Sebagaimana yang telah ditulis dalam laporan tim ini tahun 2005 halaman 68 yang berkaitan dengan konflik lahan di Maluku sebagai berikut, “[d]i kawasan ini (Maluku Tengah.pen) cukup banyak pertikaian yang terkait dengan masalah lahan dan batas antar *negeri*. Pertikaian lahan dan perbatasan ini kadang-kadang sudah merupakan semacam tradisi yang tidak ketahuan ujung pangkalnya.” Pun demikian, tim juga mencatat bahwa terjadi perubahan karakter konflik atas lahan, sebagai berikut: “konflik atas lahan yang terjadi sebelum 1999 tidak bersinggungan dengan isu perbedaan agama, tetapi setelah kerusuhan Januari 1999 terjadi perubahan yang drastis dimana perbedaan agama menjadi pemicu konflik”.

Dalam menyikapi konflik yang terjadi, khususnya di Aceh dan Papua yang cenderung berkeinginan memisahkan diri dari Indonesia, pemerintah telah menerbitkan beberapa undang-undang

yang memberikan otonomi khusus pada beberapa daerah seperti NAD, Papua, dan saat ini yang direncanakan untuk dibahas adalah otsus untuk Bali. Sebenarnya sudah saatnya pemerintah berpikir tidak partisan. Pemberian otsus adalah jawaban jangka pendek dan sifatnya praktis saja. Kebijakan ini juga tidak menjangkau kepentingan masa depan dan cenderung diskriminatif pada wilayah lain. Apa alasannya suatu daerah diberikan status otonomi khusus sedangkan yang lainnya tidak? Untuk daerah lain yang dianggap “tidak khusus” tentu saja hal ini akan menambah ‘ketegangan’ relasi antara pusat dan daerah, dan pada akhirnya mempengaruhi kehidupan masyarakat. Padahal masing-masing daerah memiliki ciri dan karakter sendiri. Jika rasionalnya adalah karena propinsi-propinsi yang dianggap ‘khusus’ tersebut adalah daerah-daerah yang rawan dengan konflik, dan kentalnya isu separatis, lalu untuk ‘membuat tenang’ masyarakatnya maka status khusus diberikan, jelas bahwa pemberian status tersebut bukan jawaban yang tepat. Pada hakekatnya ada dua prinsip dasar yang perlu dipertimbangkan dalam mengatur hubungan pusat dengan daerah dan masyarakat, yakni:

A.1 Power Sharing atas Sumber Daya Alam: Problema Klasik Pengaturan Relasi Kuasa

Hingga saat ini masih terjadi ketegangan antara pemerintah dan masyarakat (dalam hal ini masyarakat adat) tentang kepemilikan dan penguasaan sumber daya alam. Bagi kelompok masyarakat tertentu, sumber daya alam yang berupa tanah, air, dan kandungan yang ada di dalamnya adalah bagian dari keberadaan mereka sebagai entitas masyarakat budaya yang membedakannya dengan kelompok masyarakat lain. Pada praktiknya penguasaan atas sumber daya alam (misalnya berupa tanah, hutan, dan lain-lain) oleh masyarakat adat mekanisme, pengaturan, dan kontrolnya dibuat dan disepakati secara turun-temurun baik lisan maupun tulisan dimana kesepakatan itu mengandung sanksi adat dan merupakan bagian dari *customary law*. Penguasaan atas sumber daya alam ini terbagi-bagi ke dalam beberapa kategori, yaitu: 1) penguasaan bersama atau kolektif, pada

kategori ini berarti penguasaan atas sumber daya alam tersebut dikuasai secara bersama atau komunal oleh masyarakat tersebut, 2) penguasaan kerabat atau keturunan, ini berarti ada penguasaan atas sumber daya alam dikuasai oleh satu kaum kerabat, 3) penguasaan individu atau pribadi

Pada saat yang sama, *common property* ini lokusnya berada dalam sebuah ruang yang ‘dikuasai’ oleh negara. Negara sendiri, dalam hal ini Indonesia, berdasarkan undang-undang agraria yang diberlakukan sejak tahun 1960 mengenal konsep kepemilikan individual (*private property*), kepemilikan masyarakat adat (*common property*), dan kepemilikan negara (negara sebagai badan hukum dan juga melalui badan usahanya memiliki kewenangan untuk mempunyai status hak milik). Berbekal segala peraturan yang berkaitan dengan sumber daya alam yang dibuatnya, negara memegang kekuatan pemaksa untuk menjalankan mekanisme pengaturan dan pengelolaan segala sumber daya alam berhadapan dengan warganegaranya yang berasal dari berbagai kelompok masyarakat yang berbeda. Sejauh ini, ketegangan tidak hanya terjadi secara vertikal (yaitu antara negara dan masyarakat) tetapi juga secara horizontal di antara kelompok-kelompok masyarakat dan juga intra kelompok masyarakat. Ketegangan yang memuncak sangatlah rentan untuk menjadi pencetus konflik.

Persoalannya adalah apa yang harus dilakukan untuk menghilangkan sumber ketegangan tersebut? Hal pertama yang harus dilakukan adalah menemukan apa yang menjadi sumber ketegangan. Lalu, kapan ketegangan yang terjadi dalam hubungan antara pemerintah dan masyarakat ini bisa mencair sehingga hubungan tersebut menjadi harmonis?

Tidak adanya *shared knowledge* diantara kedua *stakeholder* ini menjadi faktor utama pencetus persoalan *power sharing* dalam otoritas pengelolaan dan kepemilikan sumber daya alam (baca: tanah). Negara dalam hal ini pemerintah ‘merasa’ hak penguasaannya atas bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya telah

‘dilegitimasi dan menjadi *valid*’ melalui pasal-pasal yang ada dalam konstitusi negara Indonesia. Di pihak lain, kelompok masyarakat adat ‘merasa’ bahwa jauh sebelum berdirinya Republik Indonesia mereka telah memiliki mekanisme sendiri yang tentu saja berbeda dengan sistem yang dibuat oleh negara mengenai pengaturan tentang sumber daya alam.

Kedua pihak memiliki *knowledge* yang berbeda tentang konsep kepemilikan dan penguasaan dari obyek yang menjadi sumber ketegangan tersebut. Lebih lanjut bisa dikatakan bahwa ketegangan bersumber pada adanya kesenjangan pengetahuan tentang konsep dari masing-masing pihak atas kepemilikan dan penguasaan suatu sumber daya alam. Kesenjangan yang terjadi ini hingga kapan pun tidak akan dapat dijembatani jika tidak ada keinginan dari masing-masing pihak untuk menyamakan *knowledge* mereka, paling tidak tentang permasalahan yang mereka hadapi bersama.

Teori sosial yang bisa menjadi alat analisis untuk situasi seperti ini dapat ditemukan dalam teori *communicative action* (tindakan komunikatif) yang dikemukakan oleh Jürgen Habermas⁴. Bagi Habermas, tindakan komunikatif ini menjadi penting agar para pihak-pihak yang berada dalam posisi berlawanan dalam satu diskursus dapat menegosiasikan apa yang menjadi kepentingannya untuk mencapai *win-win resolution*. Dalam hal ini menjadi penting untuk menyamakan dahulu pengetahuan mereka yang berkonflik pada satu level yang sama untuk kemudian berbekal pengetahuan yang

⁴Berikut ini elaborasi singkat atas teori tindakan dari Habermas. Pada dasarnya Habermas memisahkan tindakan sosial dalam dua kategori yaitu tindakan strategis (*strategic action*) dan tindakan komunikatif (*communicative action*). Tindakan sosial adalah tindakan yang diambil oleh individu dalam relasi sosial yang mengitarinya, sedangkan yang ia maksud dengan tindakan komunikatif adalah tindakan yang dilakukan individu dalam relasi sosialnya dimana tindakan tersebut sudah dirasionalisasi olehnya (*communicative rationality*). Dengan demikian, teori tindakan komunikatif ini berada di seputar konsep rasionalisasi, negosiasi, pengetahuan standar (*standard of knowledge*), dan *mutual knowledge* (pengetahuan bersama).

sama itu dapat membicarakan persoalan yang menjadi sumber kesenjangan.

A.2. Pengakuan Hak Minoritas dalam Upaya Penciptaan Kondisi Damai di Maluku: Urgensi Legislasi Undang-Undang Masyarakat Adat di Indonesia

How to distribute power sharing to control the rights of property of the state, and of indigenous people group?

Lantas, apa yang dapat dilakukan oleh kedua belah pihak untuk bisa sampai pada pengetahuan bersama? Yang utama yang dapat dilakukan oleh negara adalah pengakuan atas hak kelompok masyarakat ini, atau pengakuan atas *common property* mereka. Bagaimana itu bisa dilakukan? Dalam kapasitasnya sebagai *state/negara*, pengakuan tersebut dilakukan melalui legitimasi dan validitas yang berbentuk produk hukum. Kenapa produk hukum diperlukan? Agar terbentuk kelompok penekan di atas kedaulatan negara yaitu keberadaan negara-negara lainnya untuk mengawasi tindakan *state*.

Dalam rangka negara mendapatkan pengetahuan yang sama dengan kelompok masyarakat tentang *property rights*, apa yang harus dilakukan oleh kelompok ini untuk menyamakan pengetahuan yang mereka miliki tentang negara? Tidak bisa dipungkiri bahwa dalam sistem dunia modern, ada superioritas dunia pada negara, negara pada *citizen/local entity*, dan lokal pada individu. Pada posisinya yang *subordinate*, sekurangnya yang masyarakat dapat lakukan adalah mendorong terciptanya validitas dan justifikasi atas *status rights* mereka pada *common property*.

Kondisi apa yang saat ini terjadi di Indonesia, dan Maluku pada khususnya? Saat ini yang terjadi adalah belum adanya *political will* dari negara dalam hal ini pemerintah pusat untuk menyerahkan pengelolaan *common property* yang dimiliki oleh masyarakat adat pada mereka sendiri. Jika diperhatikan, kendala terbesar justru

tercipta dari aturan hukum yang terletak pada konstitusi Republik Indonesia yaitu pada pasal 33 UUD 1945 dan amandemennya yang mengatur bahwa “bumi, air, dan kekayaan yang ada didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebanyak-banyaknya untuk kemakmuran seluruh bangsa”. Pasal tersebut mengenal konsep hak menguasai negara atas sumber daya alam. Menurut Mona (2003:10), konsep ini telah mengesampingkan hak-hak yang ada dalam masyarakat dan bahkan hak menguasai negara seringkali diinterpretasikan dalam arti sempit bahwa penguasaan adalah pemilikan.

Penguasaan negara (hak menguasai negara) atas bumi, air, kandungannya, secara langsung menegasikan *common property* masyarakat adat. Begitupun peraturan tentang agraria yang diatur UU No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, justru tidak melindungi hak masyarakat adat atas *common property* mereka. Yang selama ini terjadi adalah “atas nama kepentingan umum, negara ‘merasa’ berhak untuk mengambil-alih hak atas *property* untuk difungsikan pada kepentingan lain semisal pembukaan jalan darat. Yang menjadi persoalan adalah apakah tindakan itu tepat, bermanfaat, dan tidak berisiko konflik di masa yang akan datang? Penilaian terhadap ketepatan, manfaat dan resiko suatu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah itulah yang harus menjadi prinsip dasar bagi koreksi terhadap konflik yang terjadi antara pemerintah dan masyarakat.

Di tingkat nasional:

Untuk memperkuat *negeri* (posisi masyarakat adat) diperlukan penguatan hukum dari tingkat nasional yang secara khusus mengatur kedudukan, hak dan kewajiban masyarakat adat atau *Indigenous Peoples*. Diperlukan *review* semua kebijakan (sumber daya air, pertanahan, pertambangan, kehutanan, dan lain-lain) yang berkaitan dengan eksistensi masyarakat adat dan disesuaikan dengan pengaturan tentang *indigenous peoples* dalam hukum nasional (dan juga internasional). Semua aturan hukum yang berkaitan dengan

masyarakat adat atau *indigenous peoples* harus sinkron dan konsisten satu sama lain dengan peraturan perundang-undangan lainnya.

Di tingkat lokal:

- Merevisi perda provinsi no.14/2005 dan perda/ranperda turunannya – terutama bagian tentang organisasi politik lokal (*negeri/ohoi/ratschap*) dalam hal kepemimpinan, masa jabatan, dan yang berkaitan dengan itu, supaya dikembalikan pada ketentuan adat setempat.
- Dalam hal pelayanan *basic services* (administrasi kependudukan, layanan kesehatan, dan lain-lain) yang merupakan kewajiban pemerintah, karena *negeri/ohoi/ ratschap* dinilai setingkat dengan kelurahan pada sistem administrasi daerah maka mengenai hal-hal yang berkaitan dengan tertib administrasi daerah, kecamatan sebagai lembaga pemerintah di atas kelurahan membuat pertemuan dengan seluruh *negeri* yang ada di wilayahnya untuk membuat kesepakatan mekanisme kerja seperti apa yang akan dilakukan dalam tahun masa jabatan si Camat. Dalam masa kerja ini dibuat juga pertemuan-pertemuan reguler antara Camat dan Raja-Raja di wilayahnya yang mendiskusikan tentang kondisi ekonomi-sosial-keamanan masing-masing *negeri*. *Event-event* ini lebih ke arah konsultasi bukan laporan kinerja.
- Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota menggandeng Majelis Latupati, organisasi masyarakat lainnya, NGOs, sebagai mitra dalam penanganan problema sosial yang dihadapi oleh pemerintah. Untuk ini diperlukan pembentukan suatu lembaga ‘Forum Daerah’ yang berada di bawah kantor Gubernur. Forum ini sifatnya permanen, tapi hanya bekerja pada saat-saat yang dianggap perlu dan mendesak. Untuk pelaksana tugas harian dan administratif, diperlukan staf untuk forum daerah ini yang merupakan pegawai di Kesbanglinmas
- Dalam upaya mendukung reformasi sistem peradilan di Indonesia melalui penguatan sistem keadilan di desa-desa, dibentuk

“pengadilan” desa. Pengadilan desa ini bisa mengambil contoh *Katarungan Pambarangay Law System* yang diaplikasikan di Philipina dan diatur dalam UU pemerintahan daerahnya (lebih lanjut akan dibahas dalam bagian berikutnya)—strategi ini juga harus didukung oleh legislasi di tingkat nasional.

Masyarakat Adat di Kepulauan Maluku

Sebelum pembahasan lebih jauh, sekilas pembahasan tentang masyarakat dirasakan perlu untuk dielaborasi terlebih dulu untuk melihat realitas kelompok masyarakat adat yang berdiam di wilayah Kepulauan Maluku.

Hingga dengan saat ini, belum ada kesepakatan yang *fixed* tentang term masyarakat adat di Indonesia. Beberapa definisi yang ada, bisa dilihat sebagai berikut:

AMAN mendefinisikan masyarakat adat sebagai kelompok masyarakat yang memiliki asal-usul leluhur (secara turun temurun) di wilayah geografis tertentu, serta memiliki nilai, ideologi, ekonomi, politik, budaya dan wilayah sendiri.

Sedangkan konvensi ILO 169 tahun 1989 mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-Negara Merdeka (*Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent States*) mengartikan IPs (*indigenous peoples*) sebagai suku-suku bangsa yang berdiam di negara merdeka yang kondisi sosial, budaya dan ekonominya berbeda dengan kelompok masyarakat yang lain. Atau suku-suku bangsa yang telah mendiami sebuah negara sejak masa kolonisasi yang memiliki kelembagaan ekonomi, budaya dan politik sendiri.

Sementara Jose Martinez Cobo, yang bekerja sebagai pelapor khusus untuk Komisi Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Kaum Minoritas, pada tahun 1981, dalam laporannya yang berjudul *Diskriminasi Terhadap Masyarakat Adat*, mendefinisikan IPs sebagai kelompok

masyarakat atau suku bangsa yang memiliki kelanjutan hubungan sejarah antara masa sebelum invasi dengan masa sesudah invasi yang berkembang di wilayah mereka, menganggap diri mereka berbeda dengan kelompok masyarakat lain atau bagian dari masyarakat yang lebih luas. (Sumber: Rikardo Simarmata, HUMA)

Menurut Kaputra, Deputi Direktur BITRA Indonesia sekaligus Ketua Umum Forum Masyarakat Labuhan Batu (FORMAL), istilah untuk masyarakat adat ada berbagai macam, misalnya, kalangan antropolog dan pembela hak-hak masyarakat adat menyebutnya sebagai "*first peoples*", "*first nation*" di Amerika Serikat dan Kanada, "*indigenous cultural communities*" di Filipina, "bangsa asal" dan "orang asli" di Malaysia. Pada tingkat badan dunia, Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) disepakati penggunaan istilah "*indigenous peoples*" sebagaimana tertuang dalam seluruh dokumen yang membahas salah satu rancangan deklarasi PBB, yaitu *draft of the UN Declaration on the Rights of the Indigenous Peoples*.

Dari beberapa definisi tersebut, apakah bisa diberlakukan pada kesatuan masyarakat *negeri*, *ohoi*, *ratschap* yang mendiami wilayah kepulauan Maluku? Di Kepulauan Maluku, kelompok masyarakat yang mana yang masuk dalam kategori masyarakat adat?

Yang disebut dengan masyarakat adat di Kepulauan Maluku adalah *ohoi* atau *ratschap* yang ada di Maluku Tenggara, dan *negeri* yang ada di Maluku Tengah dan Ambon. Kelompok-kelompok masyarakat adat ini memiliki struktur organisasi politik yang spesifik dan berbeda-beda. Kepala *ohoi* atau *ratschap* adalah *Rat*, sedangkan kepala *negeri* adalah *Raja*. Sebagaimana yang telah dielaborasi dengan jelas tentang struktur organisasi masyarakat adat yaitu *ohoi* dan *negeri* pada laporan-laporan sebelumnya, struktur politik keduanya saat ini sesungguhnya telah mengalami banyak perubahan.

Ini bisa dilihat dari laporan tahun 2006.⁵ Oleh karena itu, penting untuk diperhatikan berbagai persoalan yang akan muncul ketika kita berusaha mengkatagorisasikan masyarakat Maluku ke dalam kesatuan masyarakat adat sesuai definisi-definisi di atas.

Regulasi tentang Masyarakat Adat

Regulasi yang mengatur tentang persekutuan masyarakat adat tersebar di berbagai produk hukum mulai di tingkat nasional dan juga di tingkat lokal. Tentang hal ini dibahas pada dua sub-judul berikut:

• Regulasi di Tingkat Nasional

Berbagai pengaturan yang menyangkut masyarakat adat tidak bisa dikatakan sedikit. Akan tetapi, hingga kini, pengaturan tentang *indigenous peoples* (masyarakat adat) di Indonesia belumlah lengkap dan jelas. Meskipun tentang *indigenous peoples* (masyarakat adat) di Indonesia disebutkan dalam Pasal 18B (2) UUD 1945 amandemen ke-2 yang berbunyi, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam undang-undang”, namun pasal ini belum dilanjutkan dalam peraturan hukum di bawahnya yaitu undang-undang dan seterusnya. Sebagaimana yang disampaikan oleh hakim mahkamah konstitusi pada komentar atas putusan MK tentang judicial review UU No. 7

⁵Laporan tim tahun 2006 halaman 75 menggambarkan dinamika struktur *Ohoi* di Kei. Sebagaimana yang disampaikan oleh salah satu nara sumber “*Ohoi* sebenarnya bukan kesatuan hukum adat dengan sifat dan fungsinya seperti yang didefinisikan oleh Ranperda tentang *Ratschap* dan *Ohoi* itu. *Ohoi* menurut pemahaman orang Kei tidak lebih dari suatu pemukiman orang-orang. Secara adat masyarakat asli Kei dibagi dalam *Lor*. Kemudian *Lor* dibagi-bagi dalam *utan*. *Utan* dibagi menjadi sejumlah *woma* atau *belan*. Dalam *woma* atau *belan* itu boleh terdapat beberapa *ohoi*. *Lor*, *utan*, *woma*, dan *belan* itulah yang merupakan satuan-satuan masyarakat adat di bawah Hukum Larvul-Ngabal menurut pemahaman orang Kei”.

tahun 2004 tentang SDAir, Prof. Dr. Laica Marzuki, bahwa perlu dibuat suatu undang-undang yang mengatur secara khusus tentang masyarakat adat.

Dalam hal pengaturan tentang masyarakat adat, Indonesia jauh ketinggalan dari Philippina yang sejak tahun 1997 menerbitkan *Republic Act No.8371* yang dikenal sebagai *the Indigenous Peoples Rights Act of 1997 (IPRA)*. IPRA ini dibuat dengan tujuan untuk rekognisi, melindungi, dan *promote* hak *indigenous peoples* (IPs), dasar pembentukan komisi nasional IPs, dan membuat serta mengimplementasikan mekanisme dan pendanaan untuk tujuan-tujuan tersebut. Berkaitan dengan struktur pemerintahan di wilayah IPs, dalam chapter IV tentang *right of self governance and empowerment* (hak untuk mengembangkan dan memberdayakan diri) section 18 mengatur tentang *tribal* (term *tribal* ini bisa diartikan sebagai kelompok suku) *barangay* (*barangay* adalah satuan pemerintahan terendah setingkat desa/kelurahan di Indonesia) disebutkan bahwa IPs yang mendiami wilayah di dalam kecamatan/kota/provinsi bisa mendirikan *barangay* sendiri dengan disesuaikan pada *Local Government Code* (semacam UU Pemerintahan Daerah di Indonesia) yang mengatur pembentukan *tribal barangay*.

Dari ulasan singkat tersebut, bisa dibandingkan bahwa strategi Philippina untuk rekognisi dan perlindungan masyarakat adat (IPs)nya lebih nyata dan jelas pengaturannya dibandingkan dengan pemerintah Indonesia yang bahkan tidak memiliki definisi yang jelas tentang IPs. Melalui pengaturan di *Republic Act* (setingkat UU di Indonesia), upaya proteksi IPs menjadi kuat. Meskipun mungkin dalam praktiknya ada problema yang dihadapi, paling tidak melalui penguatan posisi IPs melalui UU, tujuan negara untuk melindungi kepentingan salah satu kelompok minoritasnya bisa terwujud. Untuk itu, salah satu hal di tingkat nasional yang bisa direkomendasikan adalah *men-support* pengaturan IPs untuk dimasukkan dalam prolegnas.

Dengan absennya regulasi tentang pengakuan terhadap *indigenous peoples* atau masyarakat adat, bagaimanakah daerah menjustifikasi status keberadaan Perda Negeri Provinsi Maluku tentang kembali ke adat? Yang menjadi persoalan adalah kelompok masyarakat adat di Indonesia itu tersebar di seluruh wilayah NKRI tidak hanya di provinsi Maluku, lalu bagaimana dengan kelompok masyarakat adat lainnya yang mendiami wilayah lain?

- **Legal Review tentang Pengaturan Masyarakat Adat di Maluku**

Peraturan Daerah Provinsi Maluku No.14 tahun 2005 tentang Pengembalian *Negeri* sebagai Persekutuan Masyarakat Adat di Maluku memang secara legal teknis sudah *legitimate* karena sudah disetujui oleh DPRD Maluku dan diundangkan dalam Lembaran Berita Daerah. Namun, itupun tidak berarti bahwa perda ini adalah harga mati dalam arti tidak bisa diganggu gugat. Apalagi dikaitkan dengan hirarki perundang-undangan negara Indonesia, supremasi hukum, dan dan juga merujuk pada asas konstiusionalitas yang dianut oleh Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka suatu peraturan perundangan yang tidak sesuai dengan konstitusi dan peraturan yang di atasnya dapat dibatalkan.

Perda yang dibuat oleh Provinsi Maluku tidak merujuk pada undang-undang khusus yang mengatur tentang masyarakat adat karena memang pada kenyataannya pemerintah pusat belum menetapkan suatu UU tentang masyarakat adat, meskipun tentang masyarakat ini telah disebutkan dalam pasal 18B amandemen ke2 UUD 1945. Berkaitan dengan desentralisasi dan otonomi daerah, legitimasi dikeluarkannya Perda Provinsi Maluku tentang *negeri* ini tampaknya mengacu pada UU No.32/2004 tentang pemerintahan daerah yaitu pasal 1 ayat (2, 5, 6, dan 7), yaitu dalam rangka mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Ini terutama dapat dilihat dalam pasal 1 ayat 5 yaitu “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah

otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan” dan ayat 7 “Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”, serta Pasal 136 ayat 2 yaitu “Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan”.

Dengan mempertimbangkan bahwa satuan pemerintahan masyarakat di tingkat lokal (masyarakat adat) di wilayah Maluku itu bervariasi dan juga dengan absennya peraturan perundang-undangan tentang masyarakat adat maka perda provinsi memerlukan aturan payung sebagai rujukan subyek hukum yang diaturinya. Dengan demikian bisa dikatakan merujuk pada Pasal 1 butir 12 UU No.32/2004 yaitu sebagai berikut “desa atau yang disebut dengan sebutan lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia” Pasal 2 butir 9 berbunyi “negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara Kesatuan RI”. Pasal 203 butir (3) berbunyi “pemilihan kepada desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Bisa dikatakan bahwa Perda Provinsi Maluku No. 14 tahun 2005 tentang Pengembalian *Negeri* sebagai Persekutuan Masyarakat Adat di Maluku secara konstitusional merupakan tindak lanjut dari peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- (1) Pasal 18B (2) UUD 1945 Amandemen ke-2 yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI, yang diatur dalam undang-undang”
- (2) Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan urutan pasal-pasal sebagai berikut: Pasal 1 (12) yang berbunyi, “Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia; Pasal 2 (9) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; Pasal 203 (3) Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah; dan Pasal 216 (1) Pengaturan lebih lanjut mengenai desa ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. (2) Perda, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib mengakui dan menghormati hak, asal-usul, dan adat istiadat desa
- (3) Peraturan Pemerintah No.72 tahun 2005 tentang Desa dibuat untuk menindaklanjuti UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa, dengan urutan sebagai berikut: Pasal 1 (5) Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-

usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (6) Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia; Pasal 2 (1) Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat; Pasal 4 (1) Ketentuan lebih lanjut mengenai Pembentukan, Penghapusan dan Penggabungan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri (2) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mengakui dan menghormati hak asal-usul, adat istiadat dan sosial budaya masyarakat setempat; Pasal 54 (1) Pemilihan Kepala Desa dan masa jabatan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat (2) Pemilihan kepala desa dan masa jabatan kepala desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota (3) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud ayat (2) wajib memperhatikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat kesatuan masyarakat hukum adat setempat; Pasal 100 Pembinaan Pemerintah Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (1), meliputi (e) memfasilitasi keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, nilai adat istiadat, lembaga adat beserta hak-hak tradisionalnya dalam pelaksanaan pemerintahan desa; Pasal 101 Pembinaan dan pengawasan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (2), meliputi: (k) memfasilitasi keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, nilai adat istiadat, lembaga adat beserta hak-hak tradisionalnya dalam pelaksanaan pemerintahan desa

(4) Penjelasan PP 72 tahun 2005 juga menyebutkan bahwa prinsip dasar sebagai landasan pemikiran pengaturan mengenai desa tetap yaitu; (1) Keanekaragaman, yang memiliki makna bahwa istilah Desa dapat disesuaikan dengan asal usul dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Hal ini berarti pola penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan di Desa harus menghormati sistem nilai yang berlaku pada masyarakat setempat namun harus tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam kaitan ini Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, (2) Partisipasi, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa harus mampu mewujudkan peran aktif masyarakat agar masyarakat senantiasa memiliki dan turut serta bertanggungjawab terhadap perkembangan kehidupan bersama sebagai sesama warga desa, (3) otonomi asli, memiliki makna bahwa kewenangan pemerintahan desa dalam mengatur dan mengurus masyarakat setempat didasarkan pada hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang terdapat pada masyarakat setempat namun harus diselenggarakan dalam perspektif administrasi pemerintahan negara yang selalu mengikuti perkembangan jaman, (4) Demokratisasi, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Desa harus mengakomodasi aspirasi masyarakat yang diartikulasi dan diagregasi melalui BPD dan Lembaga Kemasyarakatan sebagai mitra Pemerintah Desa. (5) Pemberdayaan masyarakat, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.

- (5) Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh desa dan kepada desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa di luar desa genealogis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa atau karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk ataupun heterogen, maka otonomi desa yang merupakan hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat setempat diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa itu sendiri. Dengan demikian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa mencakup urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa, tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan yang diserahkan kepada Desa

Jika ‘misi’ perda Maluku adalah untuk mengatur dan menertibkan satuan administratif terendah dalam hirarki perangkat daerah yang merujuk pada UU 32/2004, maka penggunaan *title*

“pengembalian *negeri* sebagai persekutuan masyarakat adat di Maluku” hanya seperti pepesan kosong. Lantas, apa yang diinginkan pemerintah daerah untuk mengembalikan *negeri* sebagai persekutuan masyarakat adat? Kenapa memakai *title* ini jika sebagian besar pengaturan didalam perda tersebut lebih banyak membicarakan tentang pelaksanaan tugas pemerintahan, masa jabatan, pertanggungjawaban, dan lain-lain; alih-alih mengatur dan melindungi masyarakat itu sendiri? Yang terlihat malah ini merupakan kebijakan yang malu-malu dan tidak pragmatis karena memanfaatkan tanda-tanda yang menjadi identitas masyarakat. Meskipun banyak diutarakan bahwa salah satu pendorong perda “kembali ke *negeri*” adalah keberhasilan masyarakat di Maluku Tenggara untuk menyelesaikan konflik mereka dalam waktu yang singkat dengan menggunakan pranata adat yang mereka miliki, namun upaya pemerintah untuk mengintervensi pranata adat dan dijadikan bagian dari sistem formal harus disikapi dan dikritisi dengan hati-hati. Menjadi bagian dari sistem formal adalah wajar dan bukanlah masalah, karena hal ini tidak bisa dihindari dalam situasi global saat ini. Yang menjadi persoalan adalah jika pranata dan institusi adat diintervensi, haruslah diperhitungkan dinamika dari perjumpaan (*interface*) antara dua sistem yang berbeda tersebut (antara adat yang tradisional dan negara yang modern). Bukan tidak mungkin bahwa dalam perjalanannya, perjumpaan antara dua sistem ini tidak *coexistent* dan berbaur tapi malah menciptakan resistensi baru yang justru berpotensi konflik. Untuk sementara ini, strategi apa yang bisa dipikirkan? Apa saja yang dapat dilakukan untuk mendukung upaya *capacity building* kelembagaan lokal (*negeri*) di Maluku? Tentu saja penguatan dari legalitas dalam bentuk produk hukum berupa undang-undang yang mengatur tentang masyarakat adat. Idealnya undang-undang bersifat general dan tidak eksklusif dan mengatur secara umum tentang rekognisi negara NKRI pada kelompok-kelompok masyarakat adat (*indigenous peoples*) yang ada di seluruh Indonesia. Kenapa harus general? Yaitu untuk memperlihatkan bahwa negara tidak melakukan diskriminasi atau *in-favour* pada kelompok *indigenous* tertentu.

Mempertanyakan Posisi Struktur Adat dalam Regulasi Otonomi Daerah

Berkaitan dengan hubungan antara desentralisasi dan otonomi daerah dan realitas terbitnya perda provinsi *Kembali ke Negeri*, satu hal yang penting untuk kita kritisi lebih lanjut adalah mengenai pemberian status otonom suatu wilayah administratif. Mengenai pengaturan tentang desentralisasi dan otonomi, konstitusi negara kita, yaitu UUD 1945, mengatur ini dalam amandemen ke-2 yaitu di Pasal 18 ayat 2 yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Lebih lanjut dalam ayat 5 disebutkan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pasal 18A ayat 1 UUD 1945 amandemen ke 2 dengan tegas menyebutkan bahwa "Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah". Status otonomi daerah sendiri dalam Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah daerah provinsi hingga daerah kabupaten/kota, sedangkan untuk daerah-daerah seperti kecamatan, kelurahan, memiliki status sebagai daerah administratif; sedangkan status wilayah desa atau disebut dengan nama lain, berdasarkan penjelasan undang-undang tersebut merupakan otonomi asli.⁶ Khusus mengenai pengaturan tentang otonomi desa, dalam penjelasan UU tersebut disebutkan bahwa "undang-undang ini

⁶UU No.32/2004 ini mengatur secara khusus tentang desa yaitu dengan definisi sebagai berikut 'Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia

mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari Pemerintah Pusat ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu”.

Berkaitan dengan pengakuan dan perlindungan hak asasi masyarakat adat, seorang penggiat hak masyarakat adat yaitu R. Yando Zakaria, berpendapat bahwa jika dikaitkan dengan dinamika ketatanegaraan Indonesia yaitu dengan desentralisasi dan otonomi daerah, maka pemberian pengakuan tentang eksistensi masyarakat adat di dalam konstelasi negara kesatuan diperlukan suatu peraturan perundang-undangan tentang otonomi desa dan/atau keberadaan masyarakat adat (KEDAI V Sarasehan KMAN II, Otonomi Masyarakat Adat, Ruang Langko, Desa Tanjung, Lombok Barat 21 September 2003). Lebih lanjut, Zakaria berpendapat bahwa perubahan perumusan “hak-hak asal usul” yang terdapat dalam Pasal 18 UUD 1945 yang kemudian diamandemen dalam Pasal 18B ayat 2 amandemen kedua UUD 1945 menjadi “hak-hak tradisional”, telah menyebabkan pengakuan hukum dan politik dari satuan masyarakat hukum adat sebagaimana yang terkandung dalam konsep ‘hak asal usul’ berubah menjadi sekedar pengakuan terhadap tradisi dari masa lampau yang menurutnya dapat saja disingkirkan jika dinilai telah ‘tidak sesuai dengan perkembangan masyarakat’.⁷ Ide ini mengemuka terutama karena menurutnya peraturan tentang otonomi daerah tidak merealisasikan otonomi masyarakat adat (Sirait et.al., 2003).

⁷Jika rumusan hak asal-usul tidak dirubah menjadi hak-hak tradisional, maka penegakan prinsip *self identification* yaitu sebuah prinsip yang melekat pada hak asal-usul sebagai hak bawaan dari satuan-satuan komunitas untuk menentukan nasibnya sendiri -- yaitu apakah mereka mewujudkan suatu satuan masyarakat hukum adat tertentu dengan segala hak-hak untuk mengurus kehidupan bersamanya sendiri sebagaimana yang telah diakui dalam konvensi-konvensi internasional-- tidak hilang dan di sinilah otonomi asli itu bekerja (Zakaria, 2003: 3).

Selain urgensi untuk merekognisi, menarik dan menempatkan struktur adat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai strategi penataan *power sharing* yaitu antara pemerintahan negara baik pusat/daerah (formal) dengan struktur masyarakat adat (non-formal), salah satu strategi untuk penataan *power sharing* yang dapat dilakukan di bidang hukum adalah dengan memberikan peluang dibentuknya lembaga/institusi peradilan tingkat lokal (*negeri/ohoi*). Jika hal ini kita lihat melalui perspektif regulasi otonomi daerah, maka strategi ini tidaklah musykil untuk dipikirkan. Untuk itu, di bawah ini adalah diskusi tentang kemungkinan terjadinya desentralisasi di bidang lembaga peradilan.

Kemungkinan Desentralisasi Lembaga Peradilan: Pembentukan Lembaga Penyelesaian Sengketa Alternatif (*Alternative Dispute Resolution*) di Tingkat Desa atau Negeri/Ohoi/Ratschap

Studi-studi yang dilakukan oleh Bank Dunia mengenai akses keadilan masyarakat, di antaranya melalui program *justice for the poor* yang dirancang sejak tahun 2002 oleh lembaga internasional ini memperlihatkan adanya suatu kondisi ketidakberdayaan kelompok masyarakat marjinal (kaum miskin di kota dan desa, kaum perempuan, anak-anak) untuk mencari keadilan. Penelitian tim *Justice* menunjukkan bahwa masyarakat umum mempunyai keinginan kuat untuk meningkatkan posisi tawar mereka melalui peningkatan pengetahuan hukum, khususnya dalam bidang yang berkaitan secara langsung dengan kebutuhan mereka -pemilikan tanah, akses ke sumber daya alam, korupsi dan pelayanan umum. Tetapi ironisnya masyarakat di pedesaan memiliki tingkat pengetahuan hukum yang sangat memprihatinkan. Ini dikarenakan mereka menganggap bahwa sistem hukum formal (sistem peradilan negara) sangat mahal, tidak terjangkau dan berpihak kepada kepentingan mereka yang mampu dan berkuasa. Hal inilah yang menjadi faktor pendorong utama ditempuhnya bentuk-bentuk penyelesaian informal penyelesaian sengketa di tingkat lokal. Berdasarkan hal tersebut, tim *Justice* lebih

lanjut berpendapat bahwa meningkatkan hak-hak hukum tidak akan ada hasilnya tanpa adanya akses ke sumber-sumber yang memperkuat hak-hak mereka.

Jika kita bertanya bagaimana akses masyarakat terhadap keadilan, maka penting kiranya jika kita mencoba untuk memahami mekanisme apa yang dilalui oleh masyarakat dalam upayanya menyelesaikan sengketa di luar badan peradilan formal.

Negara Indonesia mengenal dua sifat kelembagaan dari lembaga peradilan atau lembaga penegak hukum, yaitu: yang formal dan yang non-formal. Lembaga peradilan yang formal dalam arti merupakan sistem *judiciary* di Indonesia terdiri dari badan peradilan umum dan badan peradilan khusus. Untuk peradilan umum (pengadilan perdata dan pidana) terdapat hirarki yaitu pengadilan negeri di tingkat kabupaten dan kota, pengadilan tinggi di tingkat provinsi, dan mahkamah agung yang berada di puncak tertinggi. Untuk perkara lainnya yang bersifat khusus ada pengadilan agama, pengadilan militer, pengadilan pajak, lembaga penyelesaian sengketa perburuhan, badan arbitrase nasional, pengadilan korupsi, pengadilan HAM, dan lain-lain. Sedangkan untuk institusi peradilan non-formal adalah institusi-institusi yang terdapat dalam struktur adat dan sifatnya tertentu sesuai dengan pranata adat masing-masing.

Lembaga dan Institusi Peradilan yang ada di Indonesia

<u>Formal</u>	<u>Formal</u>	<u>non-Formal</u>
Mahkamah Agung	Peradilan militer, peradilan tata Negara, etc	Penyelesaian sengketa dalam masyarakat (majelis adat, etc)
↓		
Pengadilan Tinggi	Lembaga Penyelesaian Sengketa Alternatif (Arbitrase, Peradilan Pajak Penyelesaian Perselisihan Perburuhan etc)	
↓		
Pengadilan Negeri (hirarki peradilan umum)	(peradilan lainnya)	(peradilan di luar sistem <i>Judiciary RI</i>)

Lembaga hukum yang formal adalah lembaga penegak hukum yang dibentuk dan diakui oleh negara seperti pengadilan, kejaksaan, kepolisian, advokat dan kepengacaraan. Sebaliknya, lembaga hukum informal meskipun keberadaannya (kelompok masyarakat adat) diketahui oleh negara namun otoritas dan kewenangannya terkadang tidak diakui oleh negara, dalam arti segala tindakan dan keputusan yang terjadi di sana tidak dilindungi oleh negara dan bahkan tidak memiliki kekuatan hukum yang tetap. Ketidak adanya kepastian perlindungan hukum inilah yang membuat posisi keputusan suatu institusi penyelesaian sengketa alternatif menjadi lemah, karena secara legal-teknis pun kewenangan untuk mengeksekusi suatu keputusan tidak ada. Pada praktik penyelesaian suatu sengketa/perkara pada institusi hukum, sifat kelembagaan baik itu formal maupun informal akan berpengaruh terhadap rasa keadilan pihak-pihak yang terlibat didalamnya. Mengapa demikian?

Hal ini terutama disebabkan oleh relasi kuasa antara negara (dan seluruh institusinya) dan masyarakat (dengan kelembagaan lokalnya) yang dibatasi oleh paradigma normatif positivistik dimana perlindungan hukum yang diberikan oleh negara masih terbatas pada aspek formalitas kelembagaan badan peradilan. Oleh karena itu, hirarki dan sentralisasi lembaga peradilan di Indonesia, yaitu dari atas Mahkamah Agung, diikuti di bawahnya oleh pengadilan tinggi dan pengadilan negeri, cenderung membuat dikotomi antara lembaga *judiciary* yang formal dan non-formal (di luar sistem *judiciary* negara) yang seringkali di sebut sebagai penyelesaian sengketa alternatif. Ini berarti terjadi kesenjangan kewenangan antara lembaga penyelesaian sengketa (baca: badan peradilan) yang bersifat formal dan non-formal, menyebabkan akses masyarakat terhadap keadilan menjadi lemah dan terbatas. Padahal, pengetahuan masyarakat tentang hukum (baca: hukum negara) sendiri mungkin sangat terbatas, diperparah lagi dengan minimnya kemampuan untuk mengakses sistem peradilan formal yang melibatkan banyak pihak dan berarti akan adanya biaya yang harus dikeluarkan. Sebagaimana dikatakan oleh Budiardjo dkk. (2000:89):

“PSA telah lama digunakan oleh masyarakat tradisional di Indonesia dalam rangka menyelesaikan sengketa di antara mereka. PSA secara tradisional dianggap sangat efektif dan merupakan tradisi yang masih hidup dalam masyarakat. Di banyak daerah di Indonesia, kepala desa atau suku masih dianggap ...[dan]... [o]rang Indonesia dikenal memiliki tabiat tidak menyukai pengadilan dan secara teoritis tersedia beberapa alternatif bagi mereka dalam menyelesaikan sengketa”.

Studi yang dilakukan oleh Bowen (2003) pada masyarakat Gayo Indonesia, Keifer (1976) pada masyarakat Tausug Philipina juga memperlihatkan bahwa sistem nilai dan norma yang bersumber pada budaya dan agama ataupun kepercayaan yang mereka anut, mempengaruhi perilaku masyarakatnya dalam upaya penyelesaian sengketa dan konflik. Di Gayo misalnya, orang Gayo termasuk dalam kategori masyarakat yang non-konfrontatif. Jadi ketika berkonflik dengan sesama anggota masyarakatnya mereka cenderung untuk mencari solusi persoalan dengan menariknya dalam wilayah privat karena bagi mereka jika orang lain mengetahui bahwa mereka sedang memiliki sengketa dengan pihak lain itu merupakan sebuah aib. Hal ini jelas akan mempengaruhi pilihan mereka atas sumber hukum apa yang akan diikuti dalam menyelesaikan sengketa/konflik. Pergi ke pengadilan adalah salah satu hal yang paling dihindari karena ini seolah-olah memberikan pengumuman pada publik tentang sengketa yang sedang dialami. Penyelesaian sengketa/konflik di tingkat lokal menjadi pilihan karena, paling tidak, penyebaran “berita sengketa/konflik” mereka bisa diminimalisir hanya pada pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa dan mediator yang biasanya adalah pemimpin lokal. Walaupun harus diakui bahwa penyelesaian sengketa di lembaga lokal ini pun dapat menimbulkan persoalan bagi masing-masing pihak, terutama jika salah satu pihak atau bahkan keduanya tidak puas akan hasil keputusan lembaga tersebut.

Keberadaan PSA di Indonesia sesungguhnya telah diatur di dalam Undang-Undang No. 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa:

“Ketentuan mengenai alternatif penyelesaian sengketa selain arbitrase itu diatur dalam satu pasal yaitu Pasal 6, yang notabene tidak memberikan banyak arti bagi pranata alternatif penyelesaian sengketa itu sendiri” (Gunawan Widjaja, 2005:1).

Belum adanya kepastian hukum dari Negara untuk memberikan kekuatan hukum tetap pada hasil keputusan lembaga penyelesaian sengketa alternatif tersebut berpotensi menjadi problem baru ketika pelaksanaan keputusan harus dieksekusi. Dalam sistem peradilan umum yang diotorisasi oleh Negara, satu-satunya lembaga yang memiliki wewenang untuk mengeksekusi hasil keputusan suatu sengketa atau perkara adalah pengadilan. Ini berarti pengadilan negeri di tingkat pertama (kota/kabupaten), pengadilan tinggi di tingkat kedua (propinsi), dan Mahkamah Agung di tingkat terakhir. Tentunya hasil akhir (keputusan) penyelesaian sengketa yang dibuat oleh lembaga penyelesaian sengketa di luar lembaga pengadilan akan menjadi sia-sia jika tidak bisa dieksekusi. Lalu, bagaimana rasa keadilan yang dicari oleh pihak-pihak yang bersengketa dapat dipenuhi jika hasil keputusan lembaga tersebut tidak bisa dilaksanakan?

Peraturan Mahkamah Agung Nomer 2 tahun 2003 tentang Prosedur Mediasi di Pengadilan telah memberikan peluang institutionalisasi proses mediasi ke dalam sistem peradilan. Selain bahwa peraturan tersebut memberikan ruang untuk pengintegrasian mediasi ke dalam proses beracara di pengadilan sehingga dapat menjadi instrumen yang efektif untuk mengurangi penumpukan kasus di pengadilan, hal itu juga sekaligus memperkuat status hukum dan memaksimalkan fungsi lembaga peradilan dalam penyelesaian sengketa di samping proses pengadilan yang bersifat memutus (adjudikatif).

Keberlakuan PerMA No.2/2003, secara normatif telah memberikan ruang yang lebih luas bagi masyarakat dalam menyelesaikan sengketa/konflik. Namun beberapa pasal yang ada dalam peraturan tersebut tampaknya masih setengah hati dalam memberikan kepastian dan perlindungan hukum pada proses penyelesaian sengketa/konflik di lembaga non-pemerintah. Misalnya, kewajiban memiliki sertifikat bagi mediator, akan menjadi satu hal yang dilematis bagi upaya pemenuhan akses keadilan masyarakat. Jika hal ini tidak bisa dirubah, bagaimana seorang mediator dari tingkat lokal yang mungkin saja memiliki pengetahuan terbatas tentang hukum Negara (hukum positif) dapat memperoleh sertifikat dari lembaga peradilan formal. Lalu jika si mediator tidak memiliki sertifikat, apakah kemudian pengadilan tidak dapat memberikan jaminan bahwa keputusan yang dibuatnya memiliki kekuatan hukum tetap. Lagi-lagi, bagaimana rasa keadilan masyarakat dapat diraih jika selalu ada hambatan yang – ironisnya – bersifat legal-teknis.

Begitupun dalam lingkup hukum perdagangan di Indonesia, keberadaan lembaga penyelesaian sengketa alternatif atau Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS)⁸ telah diatur di dalam Undang-Undang

⁸ APS dapat dibedakan ke dalam:

1. mediasi, adalah suatu proses penyelesaian sengketa alternatif dimana pihak ketiga yang dimintakan bantuannya untuk membantu proses penyelesaian sengketa bersifat pasif dan sama sekali tidak berhak untuk berwenang untuk memberikan suatu masukan, terlebih lagi untuk memutuskan perselisihan yang terjadi. Jadi dalam mediasi, mediator hanya berfungsi sebagai penyambung lidah dari para pihak yang bersengketa. Perantaraan yang demikian kadangkala memang diperlukan, baik dalam hal para pihak yang bersengketa tidak mungkin untuk bertemu sendiri karena berbagai faktor yang berada di luar kemampuan mereka, ataupun karena kedua belah pihak “*intentionally*” memang tidak mau bertemu satu dengan lainnya, meskipun mereka dapat bertemu, jika memang dikehendaki. Jadi dalam hal ini sangat jelas bahwa hasil akhir pranata penyelesaian sengketa alternatif dalam bentuk mediasi ini tunduk sepenuhnya pada kesepakatan para pihak.

-
2. konsiliasi, adalah suatu proses penyelesaian sengketa alternatif yang melibatkan seorang pihak ketiga atau lebih, dimana pihak ketiga yang diikutsertakan untuk menyelesaikan sengketa adalah seseorang yang secara profesional sudah dapat dibuktikan keahliannya. Konsiliator dalam proses konsiliasi ini memiliki peran yang cukup berarti, oleh karena konsiliator berkewajiban untuk menyampaikan pendapatnya mengenai duduk persoalan dari masalah atau sengketa yang dihadapi, alternatif cara penyelesaian sengketa yang dihadapi, bagaimana cara penyelesaian yang terbaik, apa keuntungan dan kerugian bagi para pihak, serta akibat hukumnya. Meskipun konsiliator memiliki hak dan kewenangan untuk menyampaikan pendapatnya secara terbuka dan tidak memihak kepada salah satu pihak dalam sengketa, konsiliator tidak berhak untuk membuat putusan dalam sengketa atas nama para pihak. Jadi konsiliator sebenarnya pasif. Semua hasil akhir dalam konsiliasi ini akan diambil sepenuhnya oleh para pihak dalam sengketa yang dituangkan dalam bentuk kesepakatan di antara mereka
 3. arbitrase, merupakan suatu bentuk penyelesaian sengketa alternatif yang melibatkan pengambilan putusan oleh satu atau lebih hakim swasta, yang disebut dengan arbiter. Di sini seorang arbiter berperan sangat aktif. Sebagaimana halnya seorang hakim, ia, dalam hal arbiter tunggal maupun majelis arbitrase, berkewajiban untuk memutuskan sengketa yang disampaikan kepadanya secara profesional tanpa memihak, menurut kesepakatan yang telah tercapai di antara para pihak yang bersengketa pada satu sisi dan arbiter itu sendiri pada pihak lain. Arbiter haruslah independen dalam segala hal.

Kelembagaan APS:

1. merupakan lembaga ad hoc, yang dibentuk secara khusus untuk menangani suatu sengketa tertentu. Lembaga ini tidak bersifat permanen dan akan bubar dengan sendirinya jika sengketa yang diserahkan untuk dimintakan penyelesaiannya baik dalam bentuk mediasi, konsiliasi maupun arbitrase, telah diselesaikan atau dalam hal lain yang dikehendaki oleh para pihak yang mengangkat para mediator, konsiliator atau arbiter dan membentuk lembaga ad hoc ini. Lembaga ad hoc ini seringkali ditemukan dalam proses mediasi, meskipun tidak tertutup kemungkinan bahwa untuk proses konsiliasi maupun arbitrase dipergunakan juga lembaga ad hoc ini

No. 30 tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa. Masalahnya adalah undang-undang ini secara jelas juga mengatakan bahwa penyelesaian sengketa alternatif hanya dapat dilakukan terhadap sengketa yang berhubungan dengan masalah-masalah yang berada dalam ruang lingkup hukum perdagangan. Ini berarti masuk dalam lingkup keperdataan yang khusus yang meliputi segala sesuatu yang sepenuhnya berada dalam kewenangan para pihak untuk memutuskannya, dan menekankan pada aspek legalitas

2. sebagai institusi penyelesaian sengketa alternatif. Sesuai dengan namanya lembaga ini adalah suatu institusi permanen, yang memiliki aturan main yang telah baku. Setiap pihak yang ingin dan meminta institusi ini untuk menyelesaikan sengketa yang dihadapi oleh mereka haruslah tunduk sepenuhnya pada aturan main yang telah ditetapkan, kecuali ditentukan sebaliknya. Di Indonesia, institusi ini antara lain adalah badan arbitrase nasional Indonesia (BANI)

Sifat eksekusi APS:

1. bersifat memaksa dan tidak perlu perintah pengadilan --- dibentuk sebagai lembaga independen, dalam arti lembaga ADR ini masuk dalam sistem *judiciary* Indonesia
2. pelaksanaannya memerlukan fiat eksekusi pengadilan – pada umumnya semua alternatif penyelesaian sengketa di luar forum pengadilan memerlukan perintah eksekusi pengadilan, jika pihak yang berkewajiban untuk melaksanakan kesepakatan atau putusan yang diambil oleh pranata alternatif penyelesaian sengketa, tidak mau melaksanakan kesepakatan atau putusan yang telah dijatuhkan tersebut. Untuk keperluan itu maka pada umumnya kesepakatan yang diperoleh melalui forum mediasi dan konsiliasi, serta putusan yang dijatuhkan oleh arbitrase disyaratkan pendaftarannya di pengadilan negeri, yang mencakup domisili dari pihak terhadap siapa kesepakatan atau putusan hendak dilaksanakan

Sifat memaksa dan tidak memaksa kelembagaan APS:

1. lembaga ini dibentuk sebagai lembaga penyelesaian sengketa yang tidak dapat dikesampingkan oleh para pihak untuk hal-hal (perkara/sengketa tertentu); atau
2. lembaga APS ini merupakan lembaga yang bersifat optional (pilihan) yang dapat dikesampingkan oleh para pihak atas persetujuan mereka.

hukum perjanjian. “Ketentuan mengenai alternatif penyelesaian sengketa selain arbitrase itu diatur dalam satu pasal yaitu Pasal 6, yang notabene tidak memberikan banyak arti bagi pranata alternatif penyelesaian sengketa itu sendiri” (Gunawan Widjaja, 2005:1).

Dalam rangka *power sharing* antara pemerintah dan adat yaitu untuk memberikan kewenangan pada lembaga adat untuk mengurus bidang-bidang tertentu dalam keperdataan (keluarga, sengketa tanah adat, etc), dan jika dimungkinkan juga dalam hal-hal tertentu di bidang pidana (zinah, pelanggaran sasi, kriminal ringan seperti pencurian ternak, dan lain-lain), apa yang bisa dilakukan untuk menarik dan menempatkan institusi peradilan lokal di Maluku dalam sistem *judiciary* Indonesia yang formal?

Pranata penyelesaian sengketa alternatif pada dasarnya merupakan suatu bentuk penyelesaian sengketa di luar pengadilan, yang didasarkan pada kesepakatan para pihak yang bersengketa. Sebagai konsekuensi dari kesepakatan para pihak yang bersengketa tersebut, alternatif penyelesaian sengketa bersifat sukarela dan karenanya tidak dapat dipaksakan oleh salah satu pihak kepada pihak lainnya. Walaupun demikian, sebagai suatu bentuk perjanjian (atau APS), kesepakatan yang telah dicapai oleh para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui forum di luar pengadilan harus ditaati oleh para pihak. Sampai seberapa jauh kesepakatan untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan ini mengikat dalam sistem hukum positif yang berlaku secara universal untuk semua aturan hukum yang berlaku?

Seiring dengan tren pembangunan yang bersifat – *community driven* – upaya pembaruan hukum di Indonesia selayaknya lebih memberikan ruang yang lebih besar bagi model-model lembaga hukum tingkat lokal. Selain bahwa hal ini akan memfasilitasi peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan yang bersifat multikultur, kewajiban Negara untuk melindungi hak asasi warga Negara – dalam hal akses keadilan – dapat dipenuhi. Pada akhirnya,

upaya untuk reformasi hukum agar mampu mendukung kesejahteraan masyarakat Indonesia dapat tercapai.

2. Problema, *Capacity Building* dan Alternatif Strategi Penguatan Kelembagaan Lokal di Bidang Politik dan Birokrasi

Salah satu strategi dalam pengelolaan konflik di Maluku adalah membangun institusi demokratik yang disusun dengan tepat melalui penguatan kelembagaan lokal seperti partai politik, dewan perwakilan dan birokrasi. Demokrasi merupakan sebuah sistem yang dimana konflik dalam masyarakat bisa diformulasikan, diekspresikan dan dikelola dengan cara yang memuaskan melalui partai politik dan lembaga perwakilan (DPRD dan DPD). Demokrasi merupakan sistem untuk mengelola dan memproses konflik, bukan menyelesaikannya. Pertikaian dalam demokrasi tidak pernah “diselesaikan”, melainkan hanya untuk sementara pertikaian tersebut diakomodasikan dan diformulasi ulang untuk masa depan.⁹

Dalam kerangka inilah, sub bab ini akan menguraikan pilihan-pilihan strategis yang bisa diambil dalam kaitannya penguatan kelembagaan lokal, khususnya pada partai politik, dewan perwakilan rakyat serta birokrasi. Namun demikian, untuk memperjelas tulisan, uraian dalam bagian ini akan dilengkapi dengan problematika spesifik yang dihadapi oleh masing-masing institusi tersebut.

Problematika Partai Politik dan Lembaga Perwakilan Rakyat (DPRD & DPD): Otonomisasi Partai Politik vs Kapabilitas

Sebagaimana dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia, ada beberapa problematika dalam tubuh partai politik yang hingga saat ini masih belum dapat dituntaskan. Pertama, masih bekerjanya struktur

⁹Lipjhart, Arend, “Constitutional Choices for New Democracies”, dimuat dalam *Journal of Democracy*, No.2 (1991), hal. 72-84.

kepartaian yang sangat sentralistik dan mempunyai hubungan organisatoris yang bersifat komando dari atas ke bawah. Struktur kepartaian yang ada masih menempatkan Jakarta sebagai tingkatan yang paling utama dan menentukan dalam mengontrol dan mengendalikan anggotanya, termasuk dalam urusan-urusan yang terjadi di tingkat lokal. Struktur kepartaian yang seperti inilah yang sebenarnya sudah berlangsung sejak periode Orde Baru.

Di Maluku gejala semacam ini juga melanda partai-partai politik warisan Orde Baru seperti Golkar dan PPP maupun partai-partai politik yang tumbuh pada masa reformasi. Hampir seluruh partai politik yang ada di wilayah ini, kecuali PKS (itupun dengan catatan), otonomi pengurus lokal dalam menentukan laju kerja partai di daerah hampir dikatakan tidak ada sama sekali. Gejala ini sangat kasat mata saat pemilihan anggota DPRD baik di tingkat propinsi, kabupaten/kota. Restu dari Jakarta merupakan tiket penentu bagi para calon anggota legislatif lokal untuk bisa menduduki kursi di lembaga perwakilan di wilayah masing-masing, meskipun mekanisme proses pencalonan sudah berbeda dari pemilu-pemilu pada masa Orde Baru. Pemilihan tanda gambar langsung oleh masyarakat terhadap para calon wakilnya dalam pemilu legislatif seolah tidak berarti apapun lantaran nomor urut calon serta penentuan calon dalam daftar pemilu tetap masih sepenuhnya di tangan partai politik. Akibatnya, adalah suatu kelaziman apabila menjelang masa pemilu legislatif para calon wakil rakyat tidak hanya disibukkan dengan acara kampanye untuk penggalangan massa pemilih, tetapi juga harus mondar-mandir ke Jakarta guna mendapatkan restu dari pengurus DPP partainya masing-masing, yaitu guna mendapatkan nomor urut jadi. Tentu saja tidak sekedar restu yang harus mereka dapatkan, seringkali sebelum proses pencalonan, sang calon anggota dewan juga harus menyetorkan sejumlah uang pada pengurus pusat maupun daerah untuk memperlancar proses pencalonannya.

“Paling tidak seratus juta lebih dana yang saya keluarkan dalam proses pencalonan periode ini.... Dana tersebut tidak hanya untuk pengurus partai di tingkat lokal tetapi juga untuk pengurus

pusat (Jakarta),” tutur salah seorang anggota DPRD Maluku Tengah.¹⁰

Fenomena demikian pada akhirnya berakibat pada munculnya calon-calon yang tidak kapabel dan tingkat popularitasnya rendah (akseptabilitasnya rendah) di tingkat lokal, namun lantaran ia memiliki dana dan jaringan terhadap pengurus pusat yang cukup kuat maka dia dapat ditempatkan di nomor “urut jadi” yang memberikan peluang sangat besar untuk dirinya dapat terpilih sebagai anggota dewan; bahkan berpeluang lebih tinggi dari mereka yang populer di tingkat masyarakat, kapabel serta memiliki akseptabilitas tinggi, namun sayangnya tidak memiliki dana dan jaringan di lingkaran pusat.

Sebagaimana diuraikan di atas, gejala tersebut tidak hanya terjadi di lingkaran partai-partai politik warisan Orde Baru, namun juga di antara partai-partai baru hasil reformasi seperti PDIP (Partai Demokrasi Perjuangan), Partai Demokrat, PKB (Partai Kebangkitan Bangsa). Sementara untuk PKS (Partai Keadan Sejahtera), dapat dikatakan otonomi partai di tingkat lokal lebih tinggi dibandingkan partai-partai yang telah disebutkan sebelumnya. Para calon anggota DPRD di tingkat propinsi, maupun kabupaten/kota, wajib mengikuti pemilihan langsung yang diikuti kader-kader partai di tingkat lokal. Nama-nama yang lolos dalam pemilihan “lokal-terbatas” ini yang akan dibawa oleh pengurus partai di tingkat lokal dalam pemilu legislatif. Pengurus pusat dalam hal ini hanya menjadi semacam legislator atas putusan yang dibuat oleh pengurus daerah.

Meskipun demikian, PKS tidak memungkiri bahwa dalam proses rekrutmen anggota legislatif, para calon juga diminta untuk menyerahkan uang dalam jumlah tertentu walaupun tidak sebesar partai-partai lainnya. Dana yang terkumpul itu digunakan untuk membiayai kampanye serta konsolidasi partai untuk memenangkan calon yang diusungnya.

¹⁰Wawancara dengan anggota Parpol di Ambon, Juni 2007.

“Kita memang meminta para calon anggota legislatif untuk memberikan semacam uang pendaftaran, tapi jumlahnya tidak sampai ratusan juta. Dana yang kami kumpulkan juga kembali pada mereka, karena dana tersebut kami pakai untuk konsolidasi partai dan biaya kampanye untuk memenangkan sang calon anggota dewan itu sendiri,” kata salah seorang pengurus PKS di Propinsi Maluku.¹¹

Problematika kedua, adanya tokoh sentral yang masih menjadi standar satu-satunya bagi bangunan partai politik di Indonesia. Tokoh sentral inilah, yang karena inisiatifnya sendiri maupun justru diminta dari semua tingkatan struktur yang ada, akhirnya bersifat sangat dominan terhadap semua persoalan mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat lokal. Dengan demikian, tidaklah mengherankan jika kemudian terjadi pola dominasi dan ketergantungan yang sangat besar kepada peranan tokoh sentral yang berada di pusat dalam soal-soal lokal. Sebagai implikasinya, desentralisasi kekuasaan dari pemimpin atau pimpinan di tingkat pusat kepada politisi atau unit dalam struktur di tingkatan lokal belum optimal. Hal ini agaknya menjadi wajah bagi struktur semua partai politik di Indonesia, tak terkecuali di wilayah Maluku. Fenomena ini sangat terlihat terutama dalam pemilihan kepala daerah. Kasus pemilihan Bupati Halmahera Barat dan Maluku Tengah merupakan contoh dari bentuk tarik menarik antara kekuatan lokal dan pusat di dalam tubuh partai politik dalam menentukan atau memberikan dukungan terhadap calon bupati di kedua wilayah tersebut dalam pilkada 2007.

Ketiga, belum optimalnya desentralisasi kekuasaan dari “politisi Jakarta” kepada politisi tingkat lokal merupakan sebab dan akibat belum optimalnya konsentrasi politik kepada agenda-agenda yang diarahkan pada tingkatan lokal. Praktis semua partai politik yang ada di wilayah Maluku masih mengarahkan perhatiannya pada agenda-agenda besar di tingkatan nasional. Tidak banyak partai politik yang mengkonsentrasikan agendanya pada tingkatan lokal. Hal

¹¹Wawancara dengan Pengurus Partai Politik di Ambon, Juni 2007.

ini terlihat saat proses kampanye para calon anggota legislatif pada tahun 2004 maupun kampanye para kandidat kepala daerah yang baru-baru ini terjadi. Hampir semua kampanye calon anggota legislatif baik di tingkat propinsi maupun kabupaten/kota di Maluku pada pemilu 2004, tema yang diusung adalah masalah-masalah yang bersifat sangat makro dan sangat Jakarta-sentris, masalah-masalah lokal seperti persoalan pengungsi, penataan segregrasi pemukiman akibat konflik yang hingga kini belum terselesaikan dengan baik, tak ada yang menyentuh atau mengusungnya sebagai tema utama kampanye mereka.¹²

Banyak sekali energi yang sudah dikeluarkan oleh para politisi lokal untuk pemilihan diri mereka, namun pada hakekatnya hanya untuk tujuan-tujuan individu atau kelompok politisi itu sendiri, bukan untuk menyelenggarakan proses pemerintahan yang memberikan manfaat bagi rakyat di daerah. Dengan demikian tidaklah mengherankan jika anggota DPRD di tingkat propinsi, kabupaten/kota lebih merupakan wakil dirinya sendiri, ketimbang sebagai wakil partai politik atau wakil rakyat.

Keempat, minimnya pengalaman partai politik dan para politisi lokal untuk mengkonsentrasikan agendanya di tingkat lokal. lebih banyak disebabkan oleh minimnya kapabilitas mereka sebagai salah satu penyelenggara pemerintahan daerah, meskipun rata-rata tingkat pendidikan para politisi ini kebanyakan sarjana. Ini dikarenakan pada masa era reformasi, anggota DPRD setempat di satu sisi lebih banyak didominasi oleh kalangan muda, dan di sisi lain karena proses kaderisasi sebagai politisi di dalam partainya sangat lemah.

¹²Wawancara dengan Akademisi di Ambon, Juni 2007.

Problematika Birokrasi: Konflik dengan DPRD dan Primordialisme

Salah satu problematika yang patut dicermati dalam kaitannya dengan penguatan kelembagaan di tingkat lokal di Maluku pada saat ini adalah munculnya ketegangan atau konflik antara DPRD dengan birokrasi yang disebabkan oleh adanya konflik kewenangan dalam mengeluarkan suatu keputusan. Potensi ketegangan dalam konteks ini muncul karena sistem perundang-undangan tidak memberi batasan yang jelas antara materi kebijakan publik yang harus diatur dengan keputusan gubernur, bupati/walikota, yang merupakan kewenangan kepala pemerintahan, dengan materi yang harus diatur dengan peraturan daerah, yang merupakan kewenangan anggota dewan perwakilan.

Hal di atas biasanya mengakibatkan macetnya mekanisme politik bagi pengambilan keputusan di daerah sebagai akibat dari boikot yang dilakukan kalangan politisi di DPRD. Potensi boikot yang serupa juga dapat berasal dari kalangan birokrat menengah yang merasa diabaikan oleh para politisi. Ketegangan politik tersebut bisa jadi akan berakibat serius pada runtuhnya semua kerangka prosedural-administratif dan hirarki yang dibangun secara internal oleh eksekutif ketika prosedur baku dalam satu pembuatan kebijakan (keputusan) dilangkahi (*by passed*) oleh politisi. Sebaliknya, elit birokrasi juga berpotensi untuk melakukan hal yang sama dengan tidak mengindahkan dan mereduksi keputusan yang diambil oleh politisi di DPRD dalam pembuatan satu peraturan daerah.¹³

Problematika lainnya dihadapi institusi birokrasi adalah adanya tuntutan *merit system* yang diterima sebagai karakter ideal birokrasi dengan *spoil system* akibat corak patrimonialisme dan politisasi dalam birokrasi. Secara normatif, birokrasi di Indonesia di desain menurut model *merit system* dengan mengandaikan proses

¹³Jim Schiller, 2003, *Jalan Terjal Reformasi Lokal*, Yogyakarta: Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada.

pengangkatan dilakukan menurut standar-standar profesional dan non politis. Akan tetapi dalam prakteknya, kriteria pengangkatan birokrat terutama pada tingkat elit birokrasi di Maluku (eselon III ke atas) lebih dekat dengan praktek perkoncoan (patrimonialisme) dan kental dengan pertimbangan politis. Praktek patrimonialisme dalam pemilihan elit birokrasi yang paling sering terjadi di wilayah Maluku, adalah didasarkan atas agama, suku (fam), serta daerah dimana dia tinggal. Sehingga tidak mengherankan apabila di Dinas Pendidikan dari jajaran Propinsi Maluku hingga kabupaten banyak dikuasai oleh elit birokrasi yang beragama Nasrani dari wilayah Maluku Tengah. Sementara untuk jajaran Pemda Ambon, fam Papilaya dan Tuasikal merupakan dua klan yang memasok lebih banyak jajaran elit birokrat dibandingkan fam lainnya.¹⁴

Fenomena ini diperparah pada daerah-daerah pemekaran. Ini dikarenakan pada proses rekrutmen pegawai di daerah pemekaran sama sekali tidak didasarkan standar umum (test pegawai, dsb), prestasi, dsb, melainkan atas dasar bahwa sang calon pegawai yang akan ditempatkan di wilayah pemekaran sudah pernah bekerja dan pernah berdomisili di daerah yang dimekarkan, kemampuan/*skill* yang dimiliki sang calon pegawai merupakan pertimbangan yang kesekian. Akibatnya proses pengelompokan berdasarkan agama dan suku pada jajaran elit birokrat diperkeras dan diperteguh pada daerah-daerah hasil pemekaran. Sehingga tidak mengherankan apabila wilayah seperti SBT (Seram Bagian Barat), jajaran elit birokasinya hanya dikuasai oleh satu dua fam saja. Tentu saja fenomena ini bukanlah gejala yang sehat karena dalam proses rekrutmen berikutnya pada jajaran birokrat di setingkat lebih rendah akan muncul kembali kecenderungan untuk memilih pegawai-pegawai yang seagama atau sesuku dengannya. Lebih lanjut, dalam berbagai kebijakan publik baik pada tingkat perencanaan maupun implementasi, tentu saja kecenderungan untuk hanya menguntungkan kelompoknya akan selalu ada. Akibatnya kelompok-kelompok

¹⁴Wawancara dengan anggota DPRD Provinsi Maluku, Juni 2007.

masyarakat yang tidak terwakili di dalamnya menjadi kelompok yang marginal dan kurang menikmati hak-haknya dalam proses pelayanan publik.¹⁵

Masalah Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Kehadiran UU No.32 Tahun 2004 telah membawa perubahan dalam paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia menjadi berbingkai politik desentralisasi yang melahirkan otonomi daerah. UU tersebut memberikan lampu hijau bagi daerah dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan potensi dan kondisinya masing-masing. Dengan kata lain, UU ini berusaha untuk membuka ruang partisipasi masyarakat dan mengapresiasi pluralitas masyarakat pada level lokal. Adanya keleluasaan pemerintah daerah untuk melakukan restrukturisasi pemerintahan daerah dalam rangka menjalankan kewenangannya tersebut, telah memunculkan inisiatif dari daerah-daerah untuk membentuk daerah otonom baru atau yang lebih dikenal dengan “pemekaran wilayah”, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Terlebih lagi secara yuridis legal formal, keinginan untuk memekarkan diri tersebut telah diakomodasi dalam pasal 5 UU No. 32 Tahun 2004 dan semakin diperkuat dengan adanya PP No. 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

Kemudahan proses pembentukan daerah otonom baru menurut PP No.129/2000 tersebut telah memunculkan *trend* baru dalam perkembangan politik lokal di Indonesia yakni *booming* pemekaran wilayah. Dengan mengatasnamakan integrasi nasional, demi pelayanan publik, demi efektivitas pemerintahan, demi resolusi konflik dan sejenisnya, pemekaran wilayah dianggap sebagai *panacea* yang mampu menyelesaikan persoalan-persoalan di daerah. Akibatnya pemekaran wilayah semakin tidak terkontrol dan

¹⁵Data sekunder dan wawancara dengan pejabat birokrasi Propinsi Maluku yang telah diolah, Juni 2007.

cenderung menimbulkan konflik dalam proses pemekaran tersebut. Demikian juga proses pemekaran wilayah yang terjadi di Propinsi Maluku. Pembentukan Kabupaten Baru yakni Kabupaten Seram Bagian Barat dan Kabupaten Seram Bagian Selatan merupakan potensi konflik baru yang perlu dicermati.

**Kabupaten/Kota di Provinsi Maluku
(berdasarkan UU RI no.40/2003)**

No	Kab/Kota	Ibukota	Luas	Kec	Desa	Kel.
1	Maluku Tenggara Barat	Saumlaki	15.033	17	188	0
2	Maluku Tenggara	Tual	11.595,57	5	110	4
3	Maluku Tengah	Masohi	3.665,00	11	159	6
4	Buru	Namlea	9.247	10	94	0
5	Kepulauan Aru	Dobo	6.269,00	3	119	0
6	Seram Bagian Barat	Piru	4.046,35	4	87	0
7	Seram Bagian Timur	Bula	3.952,08	4	56	0
8	Ambon	Ambon	377	3	30	20
			54.185	843	54.185	30

**Kabupaten/Kota di Propinsi Maluku Utara
(Data UNPCO, Ternate, Maluku Utara)**

No	Kab/Kota	Jumlah Kab/Kota	Desa
1	Halmahera Barat – Jailolo	5	163
2	Halmahera Utara – Tobelo	9	192
3	Halmahera Selatan – Labuha	9	188
4	Kepulauan Sula – Sanana	6	78
5	Halmahera Tengah – Weda	3	31
6	Halmahera Timur – Maba	4	58
7	Kota Tidore – Tidore	5	56
8	Kota Ternate - Ternate	4	60
Jumlah Keseluruhan		45	826

Hal ini dikarenakan salah satu persoalan yang muncul dalam proses pemekaran di dua daerah tersebut adalah penguatan politik identitas, dalam hal ini adalah identitas etnik. Identitas etnis seringkali digunakan sebagai identitas pengikat suatu kelompok masyarakat tertentu untuk memobilisasi dukungan politik terhadap proses pemekaran suatu daerah. Akibatnya dalam proses pemekaran dengan mudah akan melahirkan kompetisi atas dasar etnis karena dalam masyarakat yang plural seperti itu, politik kompetitif dicirikan dengan politik etnis, sebagaimana yang dikemukakan oleh Robushka dan Shepsle (1972)¹⁶. Dampak dari menonjolnya politik etnik ini adalah amat merugikan bagi koalisi multietnik yang sangat dibutuhkan dalam menuntaskan proses demokrasi. Dari perspektif yang seperti itu, maka masyarakat plural seringkali menjadi korban dari politik komunal. Koalisi, afiliasi, dan jaringan etnik ternyata dilakukan secara eksklusif. Dalam kasus pemekaran di wilayah Seram Bagian

¹⁶Eka Suaib dan Arifin Utha, *Institusi Penengah Sebagai Alternatif Mengatasi Kompetisi Etnik dan Perawatan Pemekaran Daerah*, makalah disampaikan pada seminar Internasional “Dinamika Politik Lokal di Indonesia”, Salatiga, 17 – 20 Juli 2007.

Barat (SBB) dan Seram Bagian Timur (SBT), hal ini terlihat dari adanya dominasi etnis dan fam tertentu tertentu dalam jabatan-jabatan birokrasi yang terbentuk sejalan dengan proses pemekaran terutama di kantor-kantor pemerintah daerah setempat. Yang terjadi kemudian adalah birokrasi dimaknai sebagai ajang untuk kompetisi etnis.

Kabupaten Seram Bagian Barat adalah salah satu kabupaten di provinsi Maluku yang diresmikan melalui UU Nomor 40 Tahun 2003 tanggal 18 Desember 2003. Kabupaten Seram Bagian Barat adalah hasil pemekaran kabupaten Maluku Tengah yang terdiri dari: Kecamatan Kairatu, Kecamatan Piru, Kecamatan Taniwel, dan Kecamatan Waisala. Pusat kegiatan sebagian besar berlangsung di Piru, ibukota kecamatan Seram Barat, bukan di Dataran Hunipopu, ibukota versi UU Nomor 40 itu, karena fasilitas umum di Piru lebih lengkap. Pada awalnya Kairatu yang diusulkan sebagai ibu kota sementara, tetapi kemudian muncul perdebatan hingga akhirnya Piru yang diajukan. Sementara Hunipopu masih berupa wilayah kosong. Saat ini pemerintah daerah Kabupaten Seram Bagian Barat ingin melakukan pemekaran kecamatan Huamual Depan. Akan tetapi dengan persyaratan minimal untuk sebuah kecamatan harus ada 12 desa, maka kecamatan Huamual Depan yang hanya memiliki 4 desa induk dan 35 kampung ini tidak akan memenuhi syarat. Untuk itu maka harus dilakukan pemekaran/pembentukan desa baru sebanyak 8 buah, di mana 3-4 kampung digabung menjadi 1 desa. Untuk diketahui, dari 35 kampung yang ada sebagian penduduknya adalah pendatang dari Bau-bau Sulawesi Tenggara. Jadi pertanyaannya, apakah pembentukan desa baru di atas hak ulayat adat masyarakat setempat tidak akan menimbulkan konflik horizontal baru ketika penduduk desa pemekaran adalah 100% pendatang?

Masalah Distribusi dan Representasi Kekuasaan: Pilihan-pilihan Strategis

Dalam sistem politik yang menerapkan pembagian kekuasaan seperti halnya partai politik, lembaga perwakilan, serta lembaga pemerintahan, pengambilan keputusan idealnya dilakukan melalui

konsensus. Semua kelompok etnis di satu wilayah harus dilibatkan dalam institusi-institusi politik yang ada, dan terutama kaum minoritas harus dijamin kontribusi dan keterlibatannya dalam pembuatan kebijakan mengenai isu-isu sensitif dan strategis (kebijakan publik), seperti pendidikan. Demokrasi dengan pembagian kekuasaan sering dipertentangkan dengan demokrasi “biasa” atau mayoritarian, yang mengharuskan pihak yang kalah dalam pemilihan untuk menunggu tanpa kekuasaan sebagai oposisi yang loyal hingga mendapatkan kesempatan untuk menggantikan pemerintahan yang ada.¹⁷

Agar demokrasi dengan sistem pembagian kekuasaan dapat bekerja, perlu ada suatu kelompok yang moderat yang cukup kuat-melibatkan baik elit politik maupun elit masyarakat, yang secara pragmatik mendukung konsistensi dalam masyarakat multi etnik. Kelompok moderat yang memiliki komitmen untuk membagi kekuasaan dalam demokrasi multi etnik harus bisa menahan tekanan yang timbul dari politisi radikal dan masyarakat yang termobilisasi melalui perbedaan etnik sebagai cara menuju kekuasaan.

1. Demokrasi dengan Pembagian Kekuasaan: Pendekatan Fondasi Kelompok vs Pendekatan Integratif

Bila terdapat kelompok moderat yang cukup kohesif, pembagian kekuasaan merupakan suatu cara yang mungkin digunakan dalam penanganan konflik secara demokratis. Meskipun tidak ada satu model tunggal untuk pembagian kekuasaan, terdapat beberapa variasi pendekatan mengenai kebijakan publik, institusi dan mekanisme untuk mendorong proses demokrasi berjalan pada wilayah dengan konflik identitas yang mengakar seperti halnya Maluku. Bentuk nyata pembagian kekuasaan dalam hal ini tidak terlalu penting bila dibandingkan prinsip utama dari pendekatan ini yang menyatakan bahwa kekuasaan untuk menciptakan sistem dengan pembagian

¹⁷Peter Harris and Ben Reilly, 2000, *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Option for Negotiators*, Signum, Ljubljana.

kekuasaan merupakan hasil tawar menawar yang jujur dan adil antara kekuatan-kekuatan sosial yang bertikai. Proses negosiasi itu sendiri harus saling terbuka dan diakui secara legal. Pada akhirnya, sistem pembagian kekuasaan merupakan cara terbaik yang bersifat temporer untuk membangun keyakinan hingga bentuk demokrasi yang lebih beragam dengan pasang surutnya bisa diterapkan.

Beberapa variasi pendekatan demokrasi dengan pembagian kekuasaan adalah: Pertama, pendekatan kelompok fondasi. Pendekatan ini sangat bergantung pada akomodasi oleh para pemimpin etnik di pusat politik dan adanya jaminan otonomi kelompok dan hak-hak minoritas. Institusi penting dalam hal ini adalah federalisme dan penyerahan kekuasaan kepada kelompok-kelompok etnik di wilayah yang mereka kendalikan, veto minoritas terhadap isu-isu yang memiliki nilai penting bagi mereka, penciptaan koalisi besar dalam lembaga perwakilan rakyat serta proporsionalitas dalam lingkup kehidupan bermasyarakat.

Pada kasus konflik di Maluku, pendekatan kelompok fondasi dalam kerangka demokrasi dengan pembagian kekuasaan mungkin hanya cocok diterapkan di wilayah Maluku Tengah dan Maluku Tenggara. Hal ini dikarenakan selain mobilitas penduduk setempat tidak terlalu tinggi dibandingkan dengan daerah lain, peranan dan kepatuhan adat serta homogenitas kelompok relatif masih sangat tinggi. Di dua wilayah ini, peranan tokoh adat juga sangat sentral sehingga legitimasi kekuasaan pada mereka cukup tinggi. Pada kondisi yang demikian, maka kohesitas kelompok serta identifikasi penentuan kelompok fondasi lebih mudah.

Beberapa pilihan strategis yang bisa diambil terkait dengan pendekatan fondasi kelompok ini adalah: Pertama, memberikan otonomi wilayah kepada kelompok etnik dan menciptakan tatanan konfederasi; Kedua, menerapkan jaminan konstitusional untuk menjamin tingkat minimal perwakilan (kuota) kelompok dalam setiap tingkat pemerintahan; Ketiga, menerapkan perwakilan proporsional kelompok dalam pemilihan birokrasi administratif, yang didalamnya

mencakup pembuatan kebijakan yang berorientasi pada konsensus dalam lembaga eksekutif; menerapkan sistem pemilihan yang proposional dalam kerangka kedaerahan. Dengan demikian, pilihan sistem kepartaian yang sekarang ada, yang bercirikan nasional, tidaklah cocok. Pada dua wilayah ini, sistem kepartaian yang harus dibangun mestinya bertumpu pada sistem partai lokal.¹⁸

Sebaiknya untuk Kota Ambon dan Ternate, yang memiliki tingkat fragmentasi tinggi dalam struktur masyarakatnya, pendekatan fondasi kelompok dalam proses pembagian kekuasaan tidaklah cocok. Perwakilan kelompok-kelompok etnik dalam institusi politik sebaiknya dihilangkan dan diganti dengan pendekatan yang bersifat integratif. Ini dikarenakan pendekatan integratif lebih bersifat mendorong munculnya koalisi multi etnik (terutama dalam partai politik dan lembaga perwakilan rakyat) untuk menciptakan insentif bagi para pemimpin politik serta mengurangi tekanan pada tema-tema etnik yang memecah-belah, serta meningkatkan pengaruh minoritas dalam pembuatan kebijakan yang strategis. Elemen-elemen pendekatan integratif mencakup sistem pemilihan yang mendorong kesepakatan-kesepakatan lintas batas etnis sebelum pemilihan umum, federalisme non-etnik yang tercermin pada pucuk-pucuk kekuasaan, serta kebijakan publik yang mendorong kesetiaan politik yang melintasi batas kelompok.

Dalam kaitan di atas, maka sistem kepartaian dan pemilihan lembaga perwakilan harus dibangun berdasarkan sistem proposionalitas, sehingga mampu mendorong partai-partai politik untuk mencalonkan kandidat-kandidat yang mencerminkan masyarakat yang majemuk. Selain itu, perlu perlu didorong penerapan sistem pemenang mutlak tapi bervariasi secara etnik dalam lembaga eksekutif, legislatif dan badan-badan pengambil keputusan administratif (seperti Bappeda). Sedangkan untuk sistem pemilunya,

¹⁸Timothy D. Sisk, "Democracy and Distribution of Power" dalam Peter Harris and Ben Reilly, *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Option for Negotiators*, (Signum, Ljubljana, 2000).

perlu didorong pembentukan koalisi pra-pemilihan umum yang melampaui batas-batas etnis. Terakhir, perlunya menciptakan kebijakan publik dan hukum yang netral untuk menjamin tidak terjadinya diskriminasi identitas atau afiliasi keagamaan.

Salah satu pilihan strategi penguatan institusi lokal dalam proses pemekaran wilayah saat ini dapat dilakukan dengan cara menerapkan metode *representative bureaucracy* sebagai mekanisme negosiasi bagi kompetisi etnis pada birokrasi lokal. Melihat fenomena kompetisi etnis yang semakin terbuka dalam tubuh birokrasi lokal, tawaran akan ide *representative bureaucracy* dalam masyarakat yang plural seperti Indonesia menjadi perlu untuk diperhatikan dan dipertimbangkan. *Representative bureaucracy* bisa menjadi mekanisme negosiasi bagi kompetisi etnis di birokrasi pada level lokal.

2. *Representative Bureaucracy* Sebagai Alternatif Solusi

Dalam konteks sosial masyarakat yang sering diwarnai konflik etnis hingga kompetisi etnis terjadi dalam lingkungan birokrasinya, maka agenda reformasi dalam tubuh birokrasi di Indonesia sebaiknya ditujukan bukan lagi sekedar untuk membangun institusi birokrasi yang profesional secara manajerial, namun pada bagaimana birokrasi tersebut mampu merepresentasikan konfigurasi sosial yang ada untuk menjamin keterwakilan masing-masing komunitas sosial yang telah mengakar kuat di dalam tubuh birokrasi. Dengan kata lain perlu dikembangkan pola keterwakilan yang proporsional sebagai langkah awal untuk membangun mesin birokrasi yang responsif terhadap pluralitas sosial. Harapannya, keterwakilan komunitas sosial di dalam tubuh birokrasi secara perlahan akan mampu menciptakan sensitifitas dan kapasitas detektif di dalam birokrasi terhadap masalah sosial dari komunitas yang diwakilinya.

Representative bureaucracy muncul sebagai gagasan yang ingin membalikkan pemahaman birokrasi ala Weberian yang mengandaikan birokrasi sebagai suatu entitas yang homogen,

profesional, netral dan imun dari perkembangan dinamika masyarakat yang menjadi sasaran dalam aktivitas pelayanan publiknya. Gagasan *representative bureaucracy* justru mengargumentasikan bahwa kekuasaan birokrasi dapat lebih responsif terhadap publik kalau orang yang duduk dalam birokrasi tersebut mencerminkan karakteristik demografis yang merupakan target pelayanan publik. Proses pelayanan publik juga dianggap akan meningkat kualitasnya kalau ada keterikatan emosi antara yang melakukan pelayanan dan target masyarakat yang dilayani (Sowa dan Selden, 2003).

Ide tentang birokrasi representatif pada awalnya muncul sebagai bagian dari perdebatan tentang diskresi yang selalu dilekatkan dengan *street-level bureaucracy*. Ide tentang urgensi kekuasaan diskresi yang mesti dilekatkan pada *street-level bureaucracy* tidak lepas dari kenyataan bahwa, dalam realitas praksis birokrasi keseharian, kebutuhan akan adanya diskresi menjadi sesuatu yang tidak terelakkan. Keputusan legislatif maupun kebijakan-kebijakan strategis yang dimandatkan seringkali gagal merespon realitas sosial yang terlalu kompleks. Kondisi ini tentunya menuntut *street-level bureaucracy* membuat keputusan-keputusan yang “menyimpang” dari koridor prosedur yang sudah ditetapkan.

Namun terkait dengan diskresi tersebut, salah satu problema yang seringkali dihadapi oleh institusi birokrasi adalah variasi kepentingan warga yang dilayaninya sangat beragam. Rentang keragaman tersebut akan semakin menguat apabila struktur dan konfigurasi masyarakat yang dilayani sangat plural. Pluralitas sosial telah menuntut birokrasi untuk sensitif dengan keragaman kepentingan agar masing-masing warganegara mampu dilayani tanpa adanya diskriminasi. Birokrasi harus menggunakan kekuatan politiknya dan membuka ruang diskresi lebih jauh agar kepentingan warga yang beragam tersebut terepresentasikan dalam produk kebijakan dan proses pelayanan publik.¹⁹

¹⁹Sowa, Jessica E. & Sally Coleman Selden (2003), “Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of

Justru persoalan yang paling penting untuk dijawab kemudian adalah bagaimana memastikan agar dikresi yang dimiliki oleh birokrasi di tengah pluralitas sosial tersebut tetap bisa dipertanggungjawabkan secara administratif dan politis. Sebab bila diskresi dibiarkan tanpa adanya koridor yang jelas justru akan menjadi sesuatu yang kontra-produktif terhadap demokrasi. Keragaman sosial yang menimbulkan fragmentasi dan terserap ke dalam tubuh birokrasi hanya akan menimbulkan keberpihakan dan penguatan identitas primordial unsur-unsur birokrasi. Hal ini bisa saja berujung pada menguatnya fragmentasi di tubuh internal mesin birokrasi.

Di tengah kegelisahan akan fragmentasi berbasis primordial dalam internal tubuh birokrasi itulah ide tentang birokrasi representatif dikemukakan. Birokrasi representatif merupakan jawaban atas problema bagaimana membangun institusi birokrasi yang mampu merespon keragaman kepentingan warga sehingga bisa memberikan pelayanan tanpa diskriminasi namun sekaligus memastikan mesin birokrasi yang ada tidak tergerus pada kecenderungan faksionalisasi primordial dan fragmentasi sosial yang ada. Ide tentang keterwakilan yang berkeadilan dan sesuai dengan koridor nilai-nilai demokrasi merupakan gagasan kunci dalam diskursus tentang birokrasi representatif.

Ide tentang *representative bureaucracy* meyakini bahwa organisasi birokrasi akan semakin memiliki kinerja yang lebih baik apabila birokrasi dalam bekerja merefleksikan karakteristik populasi konstituen mereka. Birokrasi juga diyakini memiliki kapasitas sebagai institusi politik yang mampu mewakili kepentingan-kepentingan warganya sebagaimana lembaga legislatif.²⁰ Ide birokrasi

Representative Bureaucracy”, *Public Administration Review*, Nov/December 2003, vol. 63, no.6.

²⁰Meier, Kenneth J. & Jill Nicholson-Crotty (2006),”Gender, Representative Bureaucracy and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault”, *Public Administration Review*, Nov/December 2006, vol. 66, no.6.

representatif ini dikedepankan karena dengan mengadopsi model ini, dalam proses formulasi kebijakan di birokrasi, birokrasi diyakini akan sensitif terhadap kepentingan warga yang diwakilinya. Alasannya sederhana, birokrat yang berasal dari latar belakang demografi tertentu akan memiliki pengalaman serta pemahaman nilai dan kepercayaan seperti komunitas yang mereka wakili. Hal ini tentunya akan memberikan keuntungan substantif bagi komunitas atau kelompok sosial tersebut ketika menjadi bagian dari proses kebijakan atau proses pelayanan publik.²¹

Oleh banyak ilmuwan sosial ide tentang birokrasi representatif diyakini justru menjadi salah satu koridor penting bagi pengembangan demokrasi di dalam masyarakat plural. Sebagaimana dikemukakan oleh Saidel & Loscocco (2005:158): “dalam sistem politik yang demokratis, birokrasi publik akan semakin lebih merepresentasikan warganegara yang menjadi klien yang mereka layani. Dimana keterwakilan yang didasarkan pada karakteristik demografi tersebut akan mampu menjadi keterwakilan yang penuh makna”. Birokrasi representatif telah “menjadi ‘kekuatan simbolik’ yang menjadi simbol bagi adanya akses dan kesempatan yang setara serta inklusif bagi kelompok-kelompok kepentingan di dalam proses penentuan kebijakan administratif”.

Model *Representative Bureaucracy*

Ada dua bentuk model birokrasi representatif yang selama ini dikenal, yaitu birokrasi representatif aktif dan birokrasi representatif pasif. Pembilahan tersebut terkait dengan pertanyaan dalam bentuk apa ide tentang keterwakilan tersebut diejawantahkan dalam interaksi birokrasi keseharian. Perbedaan model tersebut muncul sebagai akibat perbedaan bagaimana memaknai fungsi keterwakilan. Di satu sisi, ada yang memahami keterwakilan sebagai

²¹Lim, Hong-Hai (2006), “Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation”, *Public Administration Review*, Mar/April 2006, vol. 66, no.2.

tujuan (*ends*) tapi di sisi yang lain ada yang memaknai keterwakilan sebagai sarana (*means*) bukan tujuan utama.

1. Model *Representative Bureaucracy* Pasif

Dalam model birokrasi representatif pasif dibangun konfigurasi birokrasi yang mencerminkan komposisi demografi dan sosial masyarakatnya, termasuk juga memastikan adanya keterwakilan perempuan dan kaum minoritas di dalam institusi-institusi birokrasi yang ada. Model birokrasi representatif pasif tidak terlalu hirau dengan apakah rekonfigurasi birokrasi yang berbasis karakteristik demografi tersebut akan memberikan efek dan dampak kebijakan. Sebab yang paling penting bagi penganut model ini adalah keterwakilan itu sendiri. Keterwakilan adalah tujuan bukan sarana.

Dengan kata lain, birokrasi representatif model ini semata-mata hanya ingin memastikan bahwa karakteristik demografi penduduk yang dilayani, telah diwadahi dalam tubuh birokrasi, tanpa secara khusus melayani kelompok masyarakat darimana ia berasal, atau kemudian memperjuangkan kepentingan kelompok masyarakatnya tersebut.²² Birokrasi representatif pasif merupakan indikator bagi adanya sebuah komitmen untuk memberikan kesempatan yang setara dalam mengakses pelayanan dan kekuasaan sehingga semakin memperkuat legitimasi birokrasi di mata publik

Namun demikian akan ada fase dimana kecenderungan birokrasi representatif pasif akan menjadi kecenderungan baru berupa birokrasi representatif aktif. Kecenderungan baru tersebut akan terbentuk dengan sendirinya karena nilai-nilai sosial yang berasal dari karakteristik demografi yang berbeda pasti akan diterjemahkan oleh birokrat ke dalam program, kebijakan, dan keputusan-keputusan yang

²²Sowa, Jessica E. & Sally Coleman Selden (2003), "Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy", *Public Administration Review*, Nov/December 2003, vol. 63, no.6.

menguntungkan warga/klien/konstituen yang berasal dari basis demografi yang sama dengan birokrat tersebut.²³

2. Model *Representative Bureaucracy* Aktif

Sementara itu dalam model birokrasi representatif aktif, yang paling penting adalah bagaimana individu yang ada di dalam birokrasi diharapkan akan mampu mewakili segala kepentingan dari komunitas-komunitas yang mereka wakili, baik masyarakat keseluruhan maupun beberapa segmen di dalam masyarakat (Mosher, 1968). Dengan kata lain, dalam model birokrasi representatif aktif, selain proses perekrutannya mempertimbangkan komposisi kependudukan, juga bekerja *khusus* melayani segmen masyarakat yang diwakilinya dan bahkan berupaya meningkatkan kepentingan kelompok masyarakat yang dilayani, dan mampu menggolkan kebijakan yang akan langsung menyentuh kebutuhan kelompok masyarakat yang diwakili

Pembahasan tentang birokrasi representatif sendiri hingga saat ini masih terbuka untuk diperdebatkan, termasuk juga segala keterbatasan yang mungkin saja muncul. Setidaknya perdebatan itu memberikan catatan penting tentang 3 hal yang perlu diperhatikan bila birokrasi representatif ingin diadopsi, yaitu:²⁴

- (1) Birokrat harus diberi keleluasaan untuk melakukan diskresi dalam *decision-making* dan proses kebijakan.
- (2) Para birokrat yang telah diberi kekuasaan diskresi tersebut haruslah menggunakannya dalam proses-proses kebijakan yang

²³Meier, Kenneth J. & Jill Nicholson-Crotty (2006), "Gender, Representative Bureaucracy and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault", *Public Administration Review*, Nov/December 2006, vol. 66, no.6.

²⁴Meier, Kenneth J. & John Bohte (2001), "Structure and Discretion: Missing Links in Representative Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oct 2001.

memiliki implikasi yang penting terhadap konstituen yang diwakilinya.

- (3) Untuk menjamin adanya keterkaitan antara basis demografi sang birokrat dengan dampak kebijakan, maka sang birokrat harus berhubungan langsung dengan keputusan-keputusan yang mereka buat.

Oleh karena itu, ketika birokrasi representatif ini ingin diadopsi, khususnya birokrasi representatif aktif, maka dibutuhkan pengaturan yang lebih lanjut. Jika tidak maka birokrat yang membawa identitas kelompoknya masing-masing justru akan saling mendiskriminasi.

Model *political control of bureaucracy* sebagai alternative model *representative bureaucracy*

Model *representative* birokrasi (RB) tampak ideal diterapkan di masyarakat yang pluralis. Meskipun demikian perlu dicatat bahwa model ini juga masih banyak mendapat kritik dari para ilmuwan²⁵.

1. RB, yang sangat kaku menekankan perwakilan, tidak memperhatikan kualitas profesionalitas birokrat itu sendiri (*merit-based system*).
2. Konsep RB tidak memperhatikan dengan seksama proses rekrutmen birokrat yang multietnis berdasarkan preferensi *leader* (*elected officials*). Perlu dicermati bahwa para *principals* juga memiliki *power* menentukan kualitas dan jumlah bawahannya (birokrat).
3. Kekhawatirannya adalah konsep RB yang ditujukan untuk menghindari diskriminasi pelayanan di masyarakat, justru akan berbalik ke arah diskriminasi di dalam birokrasi itu sendiri. Kelompok birokrat minoritas yang minim kualitasnya akan diabaikan keputusannya oleh birokrat mayoritas dan kuat

²⁵Kritikan ini hasil dari diskusi.

kualitasnya. Terlebih lagi jika para *principals* masih belum *representative* atau sangat politis berpihak pada kelompok tertentu.

Sebagai pembanding model *representative bureaucracy*, perlu untuk melihat kembali teori *political control of bureaucracy*²⁶. Kontrol politik birokrasi perlu dipahami sebagai kebutuhan untuk mempertimbangkan kekuatan yang dimiliki baik oleh birokrasi maupun politisi. Deskripsi mengenai *power* yang dimiliki oleh tiap-tiap pihak tersebut dapat dilihat dalam buku *Politics of Bureaucracy*, tulisan Guy Peters (2001, Routledge, fifth edition), yang secara garis besar terdiri dari dua katagori:

<i>Bureaucratic power</i>	<i>Politician Power</i>
• <i>Information & Expertise</i>	• <i>Legitimacy</i>
• <i>Power of Decision</i>	• <i>Power of the Purse</i>
• <i>Political Supporters</i>	• <i>Latitude or Autonomy for the Agency</i>
• <i>Apolitical</i>	• <i>Representative of the Public</i>
• <i>Agency Ideologies</i>	
• <i>Permanent & Stability</i>	

Sebenarnya kekuatan yang dimiliki oleh birokrasi cukup efektif dalam mempengaruhi tingkah laku dan keputusan para *principals*-nya (*elected officials* = legislators dan kepala daerah). Birokrasi bisa sangat menentukan, dalam pemilihan, siapa nanti yang akan menjadi *leaders* mereka. Kekuasaan birokrasi adalah dalam hal informasi dan keahlian, di samping memiliki pendukung politik yang dapat dipakai sebagai senjata dalam pemilihan para *principals*-nya.²⁷

²⁶Teori ini menjadi dominan di dalam studi administrasi publik mulai tahun 1950an menggantikan dominasi teori *political-administration dichotomy* pada tahun 1940an.

²⁷Terry M. Moe, 2005, *Political Control and the Power of the Agent*, *Journal of Law, Economic, & Organization*, 22 (1).

Teori kontrol politik birokrasi menekankan peranan *legislative* dan termasuk agen politik lainnya (*interest groups, pressure groups, dll.*) dalam melakukan kontrol atas implementasi kebijakan yang dilaksanakan oleh para birokrat dan termasuk pengawasan atas perilaku para birokrat tersebut. Teori ini sebenarnya tidak hanya menekankan pada kontrol politik itu sendiri, tetapi yang lebih luas juga berkaitan dengan struktur dan fungsi birokrasi sebenarnya, akuntabilitas demokrasi, berlakunya kebijakan publik, dan efektifitas pemerintahan.²⁸ Teori kontrol politik birokrasi sebenarnya memberikan beberapa *tools* untuk memahami bagaimana politik mengontrol birokrasi dan bagaimana birokrasi mempengaruhi politik dan kebijakan. Hal ini berkaitan dengan persoalan kepatuhan dan responsifitas terutama dalam menjawab pertanyaan; apakah birokrasi mematuhi hukum atau preferensi pembuat undang-undang atau terhadap eksekutif terpilih, atau preferensi *client* yang dilayaninya?²⁹

Review terhadap *political control* menguji kisaran aktivitas birokrasi; menguji tindakan paksaan, menilai isi regulasi, alokasi sumberdaya internal, dan pengajuan rencana .³⁰

Unsur penting apa yang sebenarnya menjadi *determinant dari political control* birokrasi? Banyak pengkritik yang memfokuskan pada *value* birokrasi yang jarang disinggung dalam teori kontrol politik birokrasi. *Value* inilah yang disediakan oleh teori *representative* birokrasi. Bagaimanapun juga, *value* yang ada di dalam birokrasi sebenarnya adalah preferensi publik. Untuk itulah tanpa harus memperhatikan terlalu mendalam *representative* birokrasi

²⁸Moe, Terry M., 2005, Political Control and the Power of the Agent, *The Journal of Law, Economics, & Organization* 22 (1).

²⁹Frederickson & Smith, 2003, *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press.

³⁰Meier, Kenneth J., and Laurence J. O'Toole Jr, 2006, "Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate", *Public Administration Review* 66 (2), p.177.

pasif, nilai-nilai *representative* aktif bisa menjadi alat bagi para *principals* untuk mengontrol birokrasi. Untuk menjaga agar nilai-nilai preferensi publik ini tetap berada dalam *mindset* politisi (*elected officials*), perlu adanya kolaborasi antara institusi formal dengan institusi informal dalam setiap pengambilan kebijakan publik maupun dalam pemantauan implementasi kebijakan publik yang biasa dilakukan oleh birokrasi.

Dari beberapa varian teori kontrol politik birokrasi tersebut sebenarnya dapat dicari beberapa alternatif untuk solusi persoalan patologi birokrasi lokal di Maluku.

1. Memperbaiki kualitas/posisi kepala daerah

Posisi kepala daerah sangat strategis bagi bekerjanya birokrasi lokal. Beberapa peran strategis tersebut antara lain mengatur bekerjanya fungsi dan mekanisme lembaga-lembaga birokrasi yang telah direstrukturisasi bersama dengan *legislative*. Mengatur lebih lanjut berfungsinya lembaga-lembaga teknis penunjang yang belum diputuskan oleh lembaga *legislative*. Menata komposisi pejabat birokrasi dan menetapkan posisi pejabat-pejabat birokrat pada masing-masing lembaga birokrasi. Meskipun biasanya di daerah dibentuk Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) yang anggotanya termasuk Sekda dan Kepala BKD, namun penentu akhir kebijakan pengisian jabatan birokrasi termasuk mutasi pegawai daerah tetap pada kepala daerah. Bahkan, yang menentukan siapa yang duduk sebagai sekretaris daerah, manager puncak birokrasi daerah, adalah kepala daerah itu sendiri.

Memang berat untuk mendapatkan sosok kepala daerah yang memiliki komitmen tinggi dan sekaligus memiliki kapabilitas yang baik dalam segi administrasi dan politik. Isu 'putera daerah' dalam rekrutmen kepala daerah memang wajar untuk menjamin pengetahuan calon akan daerahnya sendiri. Akan tetapi jika isu ini dibawa ke konteks yang lebih sempit lagi yaitu perwakilan suku atau agama tentu akan menjadi *blunder* tersendiri di sisi

legitimasi jika masih ada asumsi bahwa jika kepala daerahnya adalah orang Makian, tentu yang akan diuntungkan adalah para birokrat yang berasal dari suku Makian. Atau jika kepala daerahnya adalah orang Kristen atau Islam, maka yang diuntungkan adalah para birokrat dari golongannya, dan sebagainya. Persoalan ini sangat riskan terutama di dalam masyarakat yang masih terbelah (*divided society*).

Di samping itu, sistem pemilihan kepala daerah yang masih belum menerima calon independen mengakibatkan harga pencalonan kepala daerah menjadi sangat tinggi karena harus melewati syarat minimal dukungan partai politik. Akibatnya, para kontestan yang bertarung dalam pilkada adalah mereka yang memiliki basis material yang kuat. Walaupun memiliki basis material yang kuat, kepala daerah yang terpilih 'wajib' memenuhi kewajiban yang harus dibayarkan kepada partai yang mengusungnya. Dampaknya adalah kepala daerah tidak fokus kepada *managerial* birokrasi tetapi lebih kepada perhatian memelihara posisi dan memenuhi kewajiban kepada partai politik pengusungnya. Anehnya, program dan kebijakan kepala daerah tidak didukung oleh partai pengusung yang ada di parlemen (DPRD).

Dominannya para pengusaha, atau minimnya aktor lainnya (cendekiawan dan bahkan birokrat), yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah cenderung menghasilkan kepala daerah yang memiliki kemampuan bisnis yang tinggi tetapi minim pengetahuan politik dan bahkan administrasi. Kecenderungannya yang ada di pikiran kepala daerah adalah efisiensi yang berarti mengarah pada sentralisasi. Padahal dalam birokrasi membutuhkan politik dan demokrasi, *resources and autonomy*, artinya birokrasi butuh desentralisasi kebijakan yang dinamakan diskresi (lihat *Theory of Bureaucratic Politics*). Bagaimanapun juga tanpa adanya *street level bureaucrats* maka beban kepala daerah menjadi sangat besar dan akhirnya jika keputusan tidak

tepat, maka layanan publik juga akan terganggu dan dukungan para birokrat juga akan menurun.

2. Memperkuat posisi *legislature*

Kualitas anggota legislatif yang minim karena syarat pendidikan yang masih rendah dan keterikatannya pada organisasi partai politik menyebabkan konsentrasi para wakil rakyat hanya terfokus pada pemeliharaan konstituen dan bukan pada kualitas kebijakan, apalagi mengontrol implementasi kebijakan yang dilakukan oleh para birokrat.

Bagaimana menyediakan staf ahli yang kompeten dan memiliki pengetahuan tentang administrasi dan seluk beluk birokrasi, hal ini penting agar birokrasi tidak terlalu dominan dengan kekuasaan yang lebih mereka kuasai dibanding aktor lain. Dengan pelembagaan staf ahli di DPRD, para politisi dapat memperoleh informasi penting yang lebih jernih, dibanding jika informasi itu diperoleh langsung dari birokrasi.

Premis awal dari *principal-agent theory*, yang dikenal sebagai *agency theory* adalah bahwa birokrasi di luar kendali atau setidaknya sangat sulit dikontrol karena birokrasi cenderung menimbun informasi, mencari otonomi, dan lalai. Asumsinya jelas bahwa hubungan antara *elected leaders (principals)* dan pegawai negeri atau birokrat (*agents*) adalah hirarkis dan dapat dipahami sebagai serangkaian kontrak atau transaksi antara pembeli dan penyedia layanan. Terkadang para birokrat dan politisi tidak sepakat atas materi kebijakan publik dan situasi ini menjadi rumit karena birokrasi sulit dikontrol. Persoalannya adalah birokrasi memiliki akses yang lebih mengenai informasi yang relevan mengenai suatu kebijakan dibandingkan dengan yang dimiliki oleh politisi. Dalam situasi yang syarat dengan konflik atas tujuan dan informasi yang asimetri ini, *political*

principals diasumsikan mengontrol birokrasi melalui kombinasi *monitoring, dispensing rewards, dan meting out punishments*.³¹

3. Menyatukan pandangan dari para *Principals*.

Seringkali antara legislator dan kepala daerah memiliki preferensi yang berbeda dalam menentukan kebijakan publik. Kondisi ini membuat birokrat memiliki diskresi yang besar dalam mengimplementasikan kebijakan publik. Kondisi ini juga memperlemah kontrol atas birokrasi, karena selain para *leader* asik dengan perdebatan di antara mereka sendiri, kontrol dari para *leader* ini juga terpecah dan tidak fokus.

4. Kolaborasi dengan lembaga masyarakat (forum Latupati dan forum agama).

Forum Latupati atau forum para raja di Maluku masih memiliki peran sentral yang tidak hanya mencerminkan kekuatan budaya lokal tetapi juga sangat berpengaruh pada kegiatan sosial, politik, dan ekonomi masyarakat, seperti halnya raja-raja di Maluku Tenggara yang masih terlihat dominan menjadi panutan masyarakat karena kebijakannya dalam memutuskan persoalan-persoalan masyarakat.

Posisi raja-raja ini tentu sangat penting dalam menentukan kebijakan lokal terutama dalam teritorinya (geografi dan kewenangan). Seorang raja tentu tahu persis setiap persoalan di wilayahnya. Meskipun demikian, raja juga memiliki keterbatasan wewenang terutama di masa ini dimana modernisme telah merasuki *mindset* masyarakat lokal.

³¹Lihat dalam Ibid; Meier, Kenneth J., J. L Polinard, Robert D Wrinkle, 1999, Politics, Bureaucracy, and Farm Credit, *Public Administration Review*, 59, 4, p. 293; Wood, B Dan, and Brian J Cook, 1989, Principal-Agent Models of Political Control of Bureaucracy, *The American Political Sciences Review*, 83 (3). p.965.

Birokrasi pemerintah daerah sebagai agen formal memiliki kewenangan mengimplementasikan kebijakan yang telah diputuskan oleh *local legislature*. Fungsi ini tentu tidak bisa efektif jika birokrasi tidak tahu persis siapa yang dilayaninya dan apa yang menjadi harapan dan sekaligus persoalan di dalam masyarakat itu.

Adanya prinsip kolaborasi antara para raja dengan birokrasi diharapkan memberikan fungsi yang optimal dalam penyediaan pelayanan (barang dan jasa) kepada masyarakat, termasuk menyelesaikan setiap persoalan yang muncul dari interaksi sosial.

Kecenderungan yang terjadi adalah beberapa raja telah terlibat langsung dalam birokrasi maupun politisi (DPRD). Persoalannya adalah bagaimana perilaku mereka dalam institusi tersebut? Persoalan berikutnya adalah bagaimana dengan para raja yang tidak memiliki kedudukan dalam birokrasi pemerintah daerah? Dan bagaimana posisi raja yang berada dalam birokrasi pemerintahan tetapi tidak memiliki *power* dalam pengambilan keputusan? Pertama, forum para raja perlu diperkuat. Hal ini penting untuk menciptakan kontrol politik birokrasi.

Selain *Representative Bureaucracy*, ada beberapa hal yang dapat dilakukan terkait dengan kapasitas penguatan kelembagaan formal di tingkat lokal. Penguatan kapasitas *governance* kemudian menjadi krusial supaya daerah memiliki keuntungan komparatif ketika ia bergerak keluar dalam kerangka *intergovernmental interaction*, baik dalam bentuk kooperasi maupun kompetisi di ranah lokal, nasional, maupun internasional (global).

Jika *the World Bank* dalam program *Road to Recovery* berusaha memberikan tekanan yang besar pada *governance*, *civil society* dan *social capital*, serta *safety net*, maka, kiranya untuk konteks pemerintahan lokal di Indonesia, pemikiran untuk menata institusi yang mengakomodasi dan mengatur juga menjadi signifikan. Penguatan tiga pilar awal adalah untuk mengimbangi eksistensi *market* di ranah *governance*. Keseimbangan antar pilar adalah untuk

mengakomodasi market yang lebih *friendly* -bersahabat, sebagaimana yang selalu ditekankan oleh Sen ketika menjelaskan *development* dan *social exclusion*.

3. Problema, *Capacity Building* dan Alternatif Strategi Penguatan Kelembagaan Lokal di Bidang Organisasi Kelembagaan

Penguatan kapasitas pada ranah *governance* di antaranya adalah dengan menegaskan kembali fungsi pengaturan *government* terhadap aspek-aspek *non-government*. Dalam kaitan pengelolaan konflik, fungsi *government* harus diakui dan kembali ditegaskan sehingga menjadi efektif. *Government*, seperti dikemukakan oleh Jayasuriya dan Rosser, tetap menjadi salah satu unsur penting dalam *public policy*, *policy interaction* dan *deliberative democracy* (Jayasuriya dan Rosser, 2001:388). Tentu saja pengakuan pentingnya *government* tidak untuk menegasi pentingnya aktor dan institusi di luar *government*. Mengingat konteks pemerintahan Indonesia yang masih sangat kental diwarnai oleh patologi birokratis, kiranya upaya pemberdayaan penting untuk dilakukan. Salah satunya adalah dengan meningkatkan kapasitas managerial dan sumberdaya manusia yang duduk dalam jajaran birokrasi. Kapasitas *government* juga diperlukan untuk mengatur interaksi *public* dan *private* dalam penyelenggaraan kehidupan sosial, ekonomi dan politik (Ibid.). Ketidaksempurnaan lembaga pemerintah diatasi dengan pembenahan, bukan dengan pemarginalannya di ranah *governance*. Karena, lembaga *government*-lah yang memiliki otoritas dan kapasitas untuk membatasi eksesifnya penetrasi *pasar* untuk mendorong keterlibatan *civil society* yang lebih luas didalamnya.

Penguatan kapasitas *civil society* dan *social capital* bisa dilakukan dengan menyediakan ruang-ruang partisipasi yang luas. Penguatan *civil society* menjadi penting karena ia berdiri di antara negara dan pasar (Jayasuriya, 2001:391). *Civil society* mesti diberi kebebasan untuk mengaktualisasikan dirinya sebagai wadah aktivitas sosial yang otonom. Ini tidak saja menjadi penting dalam kaitannya

dengan penguatan demokrasi, tetapi juga dengan penguatan *social capital*, karena *civil society* adalah tempat bagi terbangunnya *trust* dan *network* sebagai inti dari *social capital*. Dengan ini, maka, segala bentuk segregasi sosial melalui konflik dan kecemburuan sosial dapat diatasi secara deliberatif dan demokratis. Oleh karena itu, institusi pemerintah lokal harus memiliki kemampuan memobilisasi *social capital* karena ia bersifat konstruktif melalui perluasan partisipasi dan *partnership*.

Penguatan *safety net* adalah dengan mendukung *social policy* yang memungkinkan masyarakat menikmati fasilitas-fasilitas sosial seperti pendidikan, kesehatan, dan kesejahteraan. Setidaknya *social policy* akan memudahkan masyarakat memenuhi syarat konstitutif untuk berpartisipasi dalam pembangunan daerah. *Safety net* menjadi penting karena lembaga ekonomi dan sosial pada masyarakat di daerah yang terbentuk pada umumnya belum mapan, dan *safety net* adalah untuk mengamankan masa-masa transisi pemenuhan kebutuhan ekonomi dan fasilitas sosial mereka. Lebih jauh, *safety net* memiliki peran untuk membangun kohesi sosial dan *social capital* bagi lembaga kemasyarakatan yang masih *infant* (Jayasuriya dan Rosser, 2001:392).

Penguatan kapasitas *market* adalah dengan mendorongnya untuk berperan secara aktif dan positif dalam pembangunan daerah dengan cara yang bersahabat, atau dalam istilah Sen disebut dengan *friendly*. Meski pengalaman ekonomi menunjukkan bahwa *market* lebih sering bersifat *predatory*, terutama di negara-negara berkembang, yang instrument pengaturannya belum sempurna, akan tetapi, ini tidak berarti bahwa kita harus meniadakan eksistensi *market* di daerah. Namun demikian, ada prasyarat penting untuk bisa mempersilahkan *market* masuk ke ranah lokal, yaitu dengan menyiapkan instrumen dan aturan bermain yang jelas sehingga ia tidak merugikan *civil society*.

Beberapa Pilihan Strategi Penguatan Kelembagaan *Civil Society* Pada Tingkat Lokal

Secara khusus dalam kasus konflik Maluku, telah terbukti nyata bahwa *Civil Society Organizations* (CSO) memainkan peranan yang sangat besar dalam mempertahankan maupun memadamkan konflik di Maluku. CSO digunakan untuk menggambarkan kelompok-kelompok yang ada di masyarakat baik kelompok NGO Internasional (NGO), LSM lokal, kelompok media, keagamaan, adat, organisasi massa (seperti organisasi perempuan) ataupun CBO's (Community Based Organization, atau organisasi akar rumput). Kebanyakan dari NGO dimotori oleh badan badan PBB ada di Maluku, seperti misalnya UNDP, UNHCR, ILO, World Vision ataupun juga berlatar belakang profesi seperti MSF, dan juga keagamaan, seperti misalnya JRS (Jesuit Refugee Services), CRS (Catholic Refugee Services) dan lain sebagainya. Keberadaan mereka, khususnya yang berpayung di bawah lembaga PBB biasanya menggunakan LSM lokal sebagai implementor.

LSM lokal, dalam hal ini adalah LSM nasional, yang biasanya menjadi subkontraktor dari NGO asing untuk aktivitas aktivitas tertentu, ataupun juga LSM daerah yang banyak bermunculan ketika konflik mulai merebak. Sebagaimana halnya dengan LSM nasional, maka keberadaan LSM daerah lebih pada hanya sekedar implementor dari program-program yang sudah ditetapkan oleh lembaga donor. Keberadaan CSO lainnya adalah lembaga keagamaan seperti misalnya MUI (Majelis Ulama Indonesia), KWI (Kongres Wali Gereja Indonesia) dan juga GPM (Gereja Protestan Maluku). Organisasi massa yaitu organisasi masyarakat yang memiliki hubungan erat dengan partai politik ataupun institusi keagamaan seperti misalnya kelompok Fatayat NU, Gerakan Banteng Mudah PDI-P dan lain sebagainya. Kelompok adat yang sempat mati suri dengan adanya UU no. 5/79 sekonyong-konyong memperoleh darah segar ketika konflik berkecamuk. Kelompok yang tadinya menjadi subordinasi dari institusi formal di teritori kehidupan mereka mulai memainkan peranan yang lebih aktif.

Temuan di lapangan menggambarkan bahwa keadaan 'stateless' dirasakan oleh sebagian besar masyarakat selama masa konflik. Aparat penegak hukum, kantor-kantor pelayanan publik boleh dibilang lumpuh. Negara tidak mampu lagi melindungi rakyatnya, sehingga mau tidak mau rakyat harus mengambil peran aktif hanya untuk sekedar mempertahankan kehidupan mereka. Tidaklah mengherankan bahwa CSO bagaikan jamur di musim hujan selama masa konflik, banyak CSO bermunculan untuk menangkap peluang ekonomis yang ditawarkan oleh pelbagai donor di dalam dan di luar negeri.

Masalah-Masalah Sosial di Maluku dan Peran CSO

Masalah-masalah sosial di Maluku yang masih belum tertangani hingga saat ini adalah: (1) tingginya angka kemiskinan dan pengangguran di Maluku, khususnya paska konflik, yang berimplikasi pada besarnya urbanisasi dari desa ke kota Ambon, jurang kaya dan miskin, serta menyebabkan kecemburuan sosial antara orang lokal dengan pengusaha Cina dan pendatang; (2) masalah kepemilikan tanah dan perbenturan dengan perusahaan-perusahaan swasta di daerah (misalnya Maluku Utara), (3) masalah pengungsi yang hingga saat ini belum terselesaikan; (4) Konflik yang lalu juga menyisakan permasalahan 'trust' di antara *stakeholders*, yaitu antara kubu-kubu yang berbasiskan etnis maupun agama. Selain itu juga terjadi pergeseran dari bias agama menjadi bias etnis pada tataran akar rumput; (5) Masih seringnya elit politik menggunakan isu etnis dan adat untuk menumbuhkan sentimen tertentu, termasuk politisasi masalah keagamaan di kalangan birokrat. Misalnya, terjadi beberapa insiden yang mengatasnamakan gerakan separatisme (tari cakalele pada hari Gerakan Keluarga Nasional baru-baru ini); (6) Lemahnya aspek penegakan hukum, khususnya dalam konflik sumber daya alam, (7) Marak dan tingginya tingkat korupsi di birokrasi; (8) Masalah trauma dan balas dendam; (9) segregasi sosial dan sektarianisme yang kadang-kadang justru dimotori oleh lembaga keagamaan setempat. Kesemua ini erat kaitannya dengan keberadaan

institusi lokal di Maluku yang dapat berperan untuk menyelesaikan masalah-masalah sosial tersebut.

Kepemimpinan lokal secara formal di tingkat desa adalah kepala desa yang biasanya dipilih secara langsung oleh warga desa. Fungsinya adalah untuk *mensupport* program pembangunan yang bertujuan untuk memperbaiki kesejahteraan sosial warganya. Dalam pekerjaannya, kepala desa dibantu oleh LKMD yang merupakan sebuah organisasi formal berdasarkan teritori, dalam hal ini adalah desa. Fungsi LKMD adalah: untuk memformulasikan rencana besar perkembangan desa (anggaran, sektor-sektor unggulan, target yang ingin dicapai dan peningkatan kesejahteraan sosial). Sementara itu pimpinan informal biasanya terdiri dari tetua desa, dan juga pendeta/imam mesjid. Tetua desa biasanya berfungsi untuk memberikan nasihat kepada warga desa untuk melakukan hal-hal yang diperbolehkan oleh adat. Pendeta/Imam memfasilitasi ritual keagamaan, seperti misa, *sasi* gereja, sakramen, perayaan hari besar agama. Perbedaan antara pendeta dan imam adalah bahwa imam tidak mengurus *sasi* keagamaan.

Permasalahan utama dalam kepemimpinan lokal ini adalah krisis kepercayaan dan kepemimpinan, khususnya untuk melakukan pengelolaan konflik dalam hal urusan batas tanah, masalah-masalah sosial, dst. Kurangnya peran institusi lokal yang mengejawantah dalam krisis kepercayaan dan kepemimpinan ini pada dasarnya dikarenakan: (a) Program-program pemerintah yang tidak sensitif terhadap kebutuhan daerah setempat; (b) Kurangnya transparansi dan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik yang ada (misalnya dalam pembuatan perda kembali ke *negeri* yang baru saja diluncurkan); (c) favoritisme terhadap kelompok yang mendominasi birokrasi; (d) Miskinnya koordinasi antara pemerintah propinsi dan kabupaten, serta kerja sama antar sektor dalam pemerintahan; (e) Kurangnya keberadaan pemerintah pusat di daerah-daerah yang terpencil; (f) Lemahnya sumber daya manusia yang tersedia; (g) Minimnya rasa saling percaya di antara PNS sendiri; serta (h) Wakil-

wakil rakyat yang ada tidak merepresentasikan warga. Secara lebih detail persoalan ini sudah dibicarakan dalam bagian sebelumnya.

Dalam hal ini, sepertinya pergerakan akar rumput perlu menjadi *pressure group* secara politis. Pertanyaannya adalah: bagaimana caranya agar kelembagaan Non Pemerintah (LSM) bisa jadi *pressure group* yang dibutuhkan?

Berbagai peran yang sudah diambil CSO selama masa konflik antara lain:

1. Pelayanan publik seperti memberikan bantuan medis, kesehatan, pangan ataupun pendidikan.
2. Manajemen konflik dan upaya perdamaian seperti misalnya upaya penyelesaian adat untuk memadamkan konflik yang sedang berkejolak.

Secara umum kondisi CSO per teritori (Maluku Utara, Maluku Tengah dan Maluku Tenggara) adalah sebagai berikut:

	Aktor Utama	Karakteristik CSO
Maluku Utara	Tokoh Adat, khususnya kesultanan Ternate & Tidore, NGO Internasional, Yayasan Sanro	Minim keberadaan LSM lokal
Maluku Tengah	GPM, Majelis Latupati, LSM	Keberadaan LSM lokal lebih terpusat di pulau Ambon
Maluku Tenggara	Keuskupan Ambon, Tokoh adat setempat	CSO masih cukup dominan,

Berikut ini akan dibahas secara lebih rinci mengenai aktor-aktor CSO yang memainkan peranan penting dalam peta pembangunan di Maluku.

1. Lembaga agama:

Mengingat bahwa sebagian besar penduduk Maluku menganut agama Islam atau Kristen maka institusi yang berkembang baik adalah insitusi mesjid dan gereja, yang memiliki fungsi utama dalam menjaga dan mengembangkan aspek relijiusitas di desa. Khusus bagi gereja, juga memiliki peran dalam pengelolaan sumber daya alam di desa yang bersangkutan.

Permasalahan yang dihadapi lembaga keagamaan adalah tingginya intervensi pemerintah –melalui Departemen Agama- dalam permasalahan keagamaan. Akan tetapi di sisi lain support pemerintah secara finansial dirasakan sangatlah kurang. Ketua sinode GPM, pendeta Jhon Ruhlessin misalnya, mengungkapkan kekecewaannya karena minimnya dana pemberdayaan umat bagi lembaga keagamaan di Maluku. Dana yang dianggarkan oleh pemda setempat adalah sebesar Rp. 175.000.000,- per tahun.

Jumlah tempat peribadatan yang tersebar di Provinsi Maluku

Kabupaten	Mesjid	Gereja Kristen	Gereja Katolik	Lain-lain
Maluku Tenggara Barat	18	227	66	-
Maluku Tenggara	201	284	120	-
Maluku Tengah	801	206	19	Pura: 3, Vihara: 1
Buru	118	74	22	Pura: 7, Vihara: 1
Ambon	74	158	25	Pura: 1 Vihara: 1

(sumber: ukdw.ac.id)

Hingga kini telah terjadi pergeseran yang cukup nyata dalam kelembagaan khususnya lembaga agama Islam. Apabila beberapa waktu yang lalu BIM Maluku (Badan Imarat Muslim) memainkan peranan yang sangat penting dalam kehidupan sehari-hari di

masyarakat Maluku, maka kini keberadaannya tidak terasakan. Ustadz Ali Fauzi yang kepemimpinan cukup dominan dalam menentukan gerak langkah masyarakat Muslim Maluku selama masa konflik kini gaungnya sudah jarang terdengar.

Dari peta kekuatan yang ada dalam organisasi dalam kelompok Muslim di Maluku terlihat gejala adanya penurunan dalam kekuatan lembaga keagamaan yang kemudian digantikan oleh partai politik yang bernuansa agama Islam. Apabila beberapa waktu yang lalu kekuatan MUI (Majelis Ulama Indonesia) di Ambon sangat kuat, kini MUI harus berbagi porsi dengan Partai Keadilan Sejahtera sebagai sebuah peta kekuatan keagamaan yang diterima oleh masyarakat luas di Ambon. Gejala yang ada adalah PKS sebagai sebuah partai yang bernafaskan keIslaman diterima dengan baik oleh masyarakat Muslim di Ambon. Hal ini boleh jadi dikarenakan oleh sejumlah kegiatan sosial PKS di tengah-tengah masyarakat sejak konflik sosial beberapa waktu yang lalu. Pada waktu itu banyak sekali masyarakat umum yang merasakan nilai-nilai positif dari kegiatan PKS dengan relawannya yang memberikan bantuan langsung dalam bentuk makanan maupun kesehatan.

Selain itu juga anggota DPRD dan DPRD dari PKS cukup vokal dalam menyuarakan kepentingan rakyat, misalnya dalam hal hak-hak pengungsi untuk memperoleh ganti rugi ketika kembali ke daerahnya masing-masing. Misalnya anggota Komisi III DPR-RI dari Fraksi PKS, Abdul Aziz Arbi (dari daerah pemilihan Maluku) meminta pemerintah pusat untuk segera membentuk tim dalam melakukan evaluasi dan pengawasan terhadap penggunaan dana-dana pengungsi di Maluku. Selain itu juga PKS banyak melakukan kegiatan-kegiatan publik misalnya acara temu kader, halal bihalal, buka puasa di desa-desa, *i'tikaf* di berbagai kabupaten.

Geredja Protestan Maluku (GPM) memiliki sejarah yang cukup panjang dan telah berevolusi sejak awal kehadirannya di Indonesia. Pada awalnya gereja Maluku berada di bawah pengawasan VOC sehingga identik dengan sebuah gereja 'Belanda'. Setelah

mengalami masa kevakuman beberapa waktu maka selanjutnya maka gereja Kristen Maluku hidup kembali di bawah usaha pekabaran injil NZG dengan seorang pendetanya yang bernama J. Kam, dikenal sebagai seorang rasul Maluku karena kesungguhannya dalam proses penyebaran agama Kristen di Maluku, J. Kam membentuk GPM, GMIM, dan GMIT. Pada tanggal 6 September 1935 Geredja Malukupun berdiri sendirilah, sebagai Gereja Protestan Maluku (GPM),

Dalam tata pemerintahan GPM selanjutnya pengaruh jemaat Ambon dan Lease sangatlah kuat. Hampir 95% pendeta di Maluku berasal dari jemaat tersebut. Pernah ada persepsi dari orang daerah lain yang menganggap bahwa daerah mereka merupakan daerah pendudukan dari kelompok pendeta Ambon dan Lease.

Walaupun telah ditetapkan bahwa GPM tidak boleh terlibat dalam kehidupan politik, namun pada kenyataannya sulit untuk dihindari. Sejak pemilu tahun 1998, GPM sedikit banyak sudah terlibat dalam perputaran politik bumi Maluku. Khususnya dukungan bagi kelompok partai tertentu, sehingga tidaklah mengherankan pada pemilu 1998 hingga kini, kelompok Kristen identik dengan PDI-P dan juga dalam kasus konflik sosial Maluku GPM merupakan salah satu pihak yang terlibat di dalamnya. Saat ini juga ada kasus dimana GPM dituduh menggunakan uang JICA untuk memenangkan Jopi dalam pilkada.

Gereja Katolik di Indonesia berawal dari kedatangan bangsa Portugis ke kepulauan Maluku. Orang pertama yang menjadi Katolik adalah orang Maluku, Kolano (kepala kampung) Mamuya (sekarang di Maluku Utara) yang dibaptis bersama seluruh warga kampungnya pada tahun 1534 setelah menerima pemberitaan Injil dari Gonzalo Veloso, seorang saudagar Portugis. Pada kelanjutannya penyebaran agama Katolik di daerah Maluku mengalami kemunduran. Pada zaman VOC/Belanda, peran penting pastor digantikan oleh pendeta Kristen. Selama konflik yang baru lalu, gereja Katolik cukup luwes dalam memainkan perannya dan mampu membebaskan diri dari

pengaruh partai politik. Pengaruh gereja Katolik paling terasa di kabupaten Maluku Tenggara.

Sejauh ini, di antara kelembagaan-kelembagaan adat yang ada di Maluku, gereja Katolik sebagai minoritas mampu memainkan peran sebagai katalisator dalam proses manajemen konflik yang ada. Konflik sosial yang baru lalu telah menempatkan GPM dalam sebuah kutub dan BIM/MUI dan PKS pada kutub yang berseberangan lainnya. Persaingan sengit antara MUI dengan GPM dalam memperluas teritori agama haruslah dihindarkan. Upaya diplomasi dan komunikasi harus selalu dipertahankan dan dikembangkan agar konflik antar kutub-kutub tersebut tidak meluas. Dalam hal ini peranan aktif gereja Katolik sangat diharapkan.

2. Kelembagaan adat:

Kelembagaan adat memiliki misi utama untuk mempertahankan keteraturan sosial dan kultural di komunitas setempat, misalnya konflik perbatasan antar desa, pengelolaan sumber daya alam, urusan perkawinan dan kematian. Biasanya dipimpin oleh tetua ataupun orang yang dituakan di desa tersebut.

Secara umum kelembagaan adat di desa-desa terdiktomi menjadi lembaga adat di desa Islam dan Kristen. Secara umum kelembagaan adat di desa Islam lebih kuat dibandingkan di desa Kristen. Hal ini bisa dilihat dari kelestarian bahasa tanah yang lebih banyak ditemukan di desa Islam. Selain itu juga hukum adat, yang menyangkut cara dan penyelesaian sengketa setempat lebih banyak digunakan di desa Islam, sementara desa Kristen banyak terpengaruh oleh institusi keagamaan.

Pada awalnya hubungan antara sinode dengan pemerintah *negeri* di desa Kristen berlangsung dengan baik. Selama berabad lamanya gereja, sekolah dan balai pemerintahan desa merupakan suatu kesatuan didalam *negeri* itu. Bahkan raja mempunyai tempat duduk kehormatan di dalam gedung gereja. Tetapi munculnya generasi baru di dalam jemaat gereja, kadang-kadang terjadi

perselisihan, sehingga akhirnya tempat Raja di dalam gereja tidak lagi sebagaimana waktu yang lalu. Gereja Kristen di Maluku pada akhirnya bukan lagi sebuah gereja *negeri* tapi merupakan anggota GPM. Hal tersebut mengakibatkan gereja menjadi gereja GPM. Perkembangan ini menyebabkan hilangnya fungsi raja dalam tata cara gereja. Dalam tatacara gereja (gereja GPM) sekarang ini disebutkan bahwa sidang sinode adalah proses pengambilan keputusan tertinggi dalam gereja. Dan juga anggota sinode adalah anggota yang dipilih berdasarkan tatacara pemilihan anggota sinode. Posisi raja yang sebelumnya mendapatkan posisi tempat khusus di depan mimbar, kini sudah tidak ada lagi. Sementara itu posisi raja di dalam mesjid masih mendapatkan tempat khusus. Hal inilah yang ingin dihidupkan kembali oleh Majelis Latupati, bahwa gereja bukanlah milik GPM tapi gereja adalah gereja milik *negeri* setempat.

Pemberlakuan UU No. 5/79 mengakibatkan dampak negatif terhadap keberadaan institusi adat. Kedudukan Raja yang sebelumnya sangat kuat menjadi lemah. Setelah terjadi konflik tahun 1999-2001 peran kelembagaan adat mulai muncul lagi, apalagi diperkuat dengan UU 22/99 dan UU no. 32 tahun 2004 mengenai sistim pemerintahan yang kembali ke *Negeri* dan adat. Hal ini menimbulkan permasalahan baru yaitu adanya persaingan untuk memperebutkan kedudukan Raja yang sekarang berfungsi juga sebagai Kepala Desa.

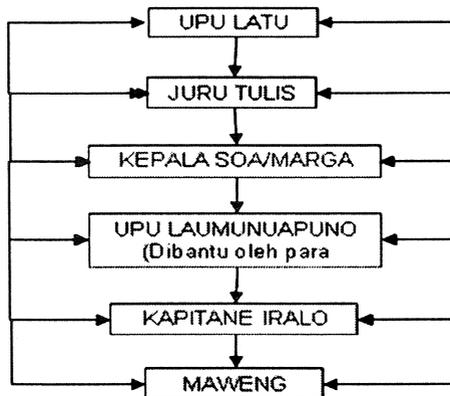
UU No. 32 tahun 2004 sudah diturunkan kepada Perda, khususnya untuk kabupaten Maluku Tengah, yang antara lain mencantumkan tugas dan kewajiban khusus Raja atau Kepala *Negeri* adalah:

1. Memimpin penyelenggaraan Pemerintah *Negeri*
2. Membina kehidupan masyarakat *Negeri*
3. Membina dan mengembangkan perekonomian *Negeri*
4. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat *Negeri*
5. Mendamaikan perselisihan masyarakat *Negeri*
6. Mewakili *Negerinya* di dalam dan di luar Pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya

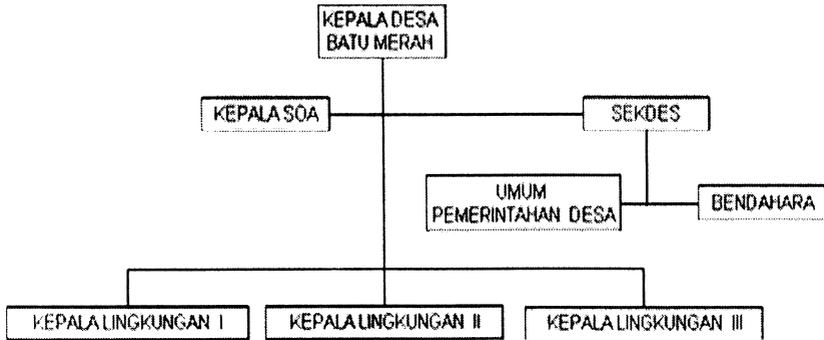
7. Bersama Badan Perwakilan *Negeri* menetapkan Peraturan *Negeri* serta Anggaran Pendapatan dan Belanja *Negeri*
8. Menjaga, memajukan dan melestarikan adat istiadat dan hukum adat yang hidup di *Negeri*
9. Mendamaikan perselisihan hukum adat di *Negeri*

Jadi secara legal dapat dilihat bahwa raja telah mendapatkan pengakuan untuk menyelesaikan permasalahan yang ada di *Negerinya*. Permasalahan yang sering dihadapi suatu *negeri* adalah: perkelahian antar warga, antar pemuda desa, minuman keras, tindak pidana ringan, perusakan, kasus kekerasan domestik, perceraian, dan sengketa batas tanah. Dalam penyelesaian permasalahan biasanya raja akan dibantu oleh tokoh masyarakat, agama dan pemuda. Sanksi yang biasanya dijatuhkan kepada pihak yang melanggar aturan-aturan adat antara lain adalah dipermalukan di depan publik, melakukan permintaan maaf, peringatan dari pemuka adat setempat, ganti rugi, dilaporkan kepada pihak berwajib, hukuman fisik dan denda.

**Struktur lembaga adat (saniri negeri) di Negeri Amahai,
Maluku Tengah (Lappan, 2005)**



**Struktur Kades Desa Batu Merah
(Lappan, 2005)**



Peranan *Saniri Negeri* adalah untuk membantu Raja dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, yang bekerja sesuai dengan kebutuhan *negeri* masing-masing.

Dari data yang ada diperoleh gambaran bahwa untuk daerah Maluku Tengah keterwakilan dari kelompok perempuan masih minim. Hal mana dapat dilihat dari hanya ada 3 (tiga) perempuan dari 65 Raja yang menjadi kepala *negeri* di propinsi Maluku Tengah. Selain itu juga kesempatan perempuan untuk menjadi Raja hanya ada di desa-desa Kristen saja. Desa Islam tidak pernah memiliki Raja Perempuan mengingat fungsi religius Raja sebagai seorang imam, yang tidak mungkin dipegang oleh perempuan.

Pada wilayah administrasi yang lebih tinggi, yaitu kecamatan, dibentuk sebuah forum Raja-Raja yang disebut sebagai Latupati. Institusi Latupati yang sudah terbentuk sejauh ini adalah Latupati jasirah Leihitu dan Leitimur, Seram Bagian Barat. Raja Wai, Frans Lainsamputty merupakan ketua Latupati Jasirah Leihitu. Kehadiran Latupati sangat diharapkan dalam penyelesaian konflik, khususnya yang berkaitan dengan batas-batas desa. Sebagian besar kelompok Latupati menjadi aktif kembali pada waktu konflik.

Keberadaan Latupati dirasakan masih kurang cukup, sehingga kemudian dirasakan perlunya untuk memiliki sebuah wadah yang lebih luas dan sifatnya lebih strategis, yaitu forum yang disebut Majelis Latupati. Tujuan didirikannya Majelis Latupati ini secara ringkas adalah berupaya untuk mengembalikan peran dan fungsi strategis raja dalam penyelesaian konflik dan menata kembali masyarakatnya (sosial, ekonomi maupun adat). Secara lebih detail tujuan forum ini adalah:

- (1) Mendorong adanya forum bersama yang menjadi media komunikasi antar raja dan Latupati dalam meningkatkan perannya pada rekonsiliasi paska konflik serta proses *recovery* paska konflik di Maluku.
- (2) Merekonstruksi kembali peranan dan fungsi para raja/Latupati di Maluku sebagai *stakeholders* penting dalam menyelesaikan konflik yang terjadi dan menata kembali *negerinya* (termasuk sistim sosial dan ekonomi)
- (3) Membangun kesadaran dari warga masyarakat Maluku, khususnya para tokoh adat (para raja se-Maluku), tentang pentingnya revitalisasi, menjaga dan melestarikan mekanisme/kearifan lokal yang hidup dan berkembang di tengah masyarakat Maluku, yang dapat dipakai sebagai mekanisme penyelesaian konflik.

Rangkaian kegiatan yang sudah dilakukan oleh Majelis Latupati mencakup: Workshop awal raja/Latupati Maluku pada bulan Juli 2002 yang diikuti oleh 16 raja (8 dari komunitas Islam dan 8 dari komunitas Kristen). Hasil dari pertemuan ini adalah rekomendasi untuk melaksanakan pertemuan para raja se Maluku. Pada bulan Januari 2003, berdasarkan mandat dari workshop awal maka dilakukan pertemuan di Ambon yang difasilitasi oleh Gerakan BakuBae Maluku, bekerja sama dengan Universitas Pattimura, Ambon. Pada tanggal 23-25 Agustus 2004 di Yogyakarta dilaksanakan kegiatan dialog yang diselenggarakan oleh IKAPEMALUKU (Ikatan Pemuda dan Mahasiswa Maluku) dengan rekomendasi pembentukan

Forum/Dewan untuk para raja se Maluku. Pada bulan November 2006 diadakan Musyawarah Latupati Maluku untuk menata kembali masa depan Maluku (hadir 48 orang dari 64 yang diundang).

Saat ini anggota Majelis Latupati Maluku berjumlah sekitar 300 orang. Keanggotaan Majelis Latupati Maluku terdiri dari para raja/*pati*/orang kaya dari seluruh *negeri* di Maluku yang berasal dari Kotamadya Ambon, Kabupaten Maluku Tengah, Kabupaten Seram Bagian Barat, Kabupaten Seram Timur, Kabupaten Pulau Buru, Kabupaten Maluku Tenggara, Kabupaten Maluku Tenggara Barat dan Kabupaten Dobo (dan pulau-pulau terselatan). Proses rekrutmen anggota Majelis Latupati Maluku dilakukan secara bersama-sama oleh para raja/*pati* dengan kriteria yang telah ditentukan dan disepakati secara bersama di antara mereka. Kriteria-kriteria tersebut antara lain:

- (a) Raja/*pati*/orang kaya yang akan diangkat/dipilih sebagai bagian dari keanggotaan Majelis Latupati Maluku harus merupakan raja/*pati*/orang kaya yang sementara menjabat aktif sebagai raja dari sebuah *negeri* adat.
- (b) Raja/*pati*/orang kaya tersebut harus berasal dari keturunan (marga perintah) yang diakui secara sah oleh masyarakat dari *negeri* tersebut

Tantangan yang dihadapi pada saat pembentukan Majelis Latupati Maluku yang masih seumur jagung ini sangatlah besar. Hal ini disebabkan karena masih banyak dari raja/*pati*/orang kaya dari *negeri* se Maluku yang terlibat dalam kegiatan musyawarah Latupati tersebut tidak/atau belum memahami visi dan misi yang sebenarnya tentang pembentukan Majelis Latupati Maluku. Orientasi keterlibatan dalam institusi ini lebih sering didorong alasan yang sifatnya ekonomis, seperti misalnya orientasi proyek. Sehingga tidaklah mengherankan apabila pada saat proses pemilihan dilaksanakan, sangat banyak kepentingan pribadi yang coba untuk dimasukkan kedalam Majelis Latupati Maluku. Kepentingan-kepentingan yang bisa diidentifikasi pada saat penelitian antara lain:

- (a) kepentingan politik terkait dengan proses pilkada,
- (b) kepentingan jabatan/gengsi (prestise),
- (c) kepentingan akan adanya sekian banyak dana yang bisa diserap oleh majelis ini terkait dengan program-program kerja mereka untuk periode 2007-2010.

Saat ini struktur Majelis Latupati Maluku terdiri dari:

- Ketua Umum
- Wakil Ketua yang merupakan representatif dari 8 kabupaten/kota di Maluku
- Sekretaris Umum
- 2 orang Wakil Sekretaris
- Bendahara Umum
- 2 orang Wakil Bendahara
- 7 atau 8 Biro

3. Kelembagaan Non Pemerintah (LSM):

Sejauh ini ada lebih kurang 400 – 500 LSM lokal di Maluku. Jumlah ini sebenarnya sudah mengalami penurunan yang sangat signifikan sejak beberapa waktu yang lalu, khususnya pada waktu konflik yang jumlahnya mencapai ribuan buah. Dari ratusan LSM yang ada, hanya tercatat 12 LSM di Depdagri, yang antara lain adalah Lakpesdam, Tita Mae Foundation, Yayasan Arman, Yayasan Baileo, Yayasan Bina Masyarakat Desa, Yayasan Hasan Soleman, Yayasan Karya Kasih, Yayasan Karya Swadaya, Yayasan Lepa-Lepa Maluku, Yayasan Nen Mas II, YPPM, Yayasan Sauwa Sejahtera. Dari 12 yayasan tersebut, 7 di antaranya berbasis di Maluku dan sisanya berada di Tual. Sementara di Maluku Utara terdapat Yayasan Sanro, Padamara dan PPLP.

Keberadaan LSM ini sendiri kadang-kadang masih menimbulkan pro dan kontra. Banyak juga pemberitaan miring seputar LSM lokal mengenai penggelapan dana bantuan ataupun juga LSM-LSM yang hanya sekedar menjadi perpanjangan tangan NGO

intenasional.³² Misalnya pernah terjadi pengusiran LSM oleh para pengungsi asal Desa Poka, Rumah Tiga, Durian Patah di daerah Passo karena mereka merasa kecewa dengan janji-janji LSM untuk memberikan bantuan kemanusiaan, namun hingga saat itu tidak pernah direalisasikan.

Kehadiran LSM lokal pada waktu konflik sangatlah penting. Program yang dilaksanakan pada waktu konflik tidak terlalu bervariasi karena banyak di antara program lebih ditujukan untuk pemberian bantuan demi kelangsungan kehidupan. Jadi kebanyakan LSM tersebut berfungsi sebagai penyalur bantuan kepada masyarakat yang terkena dampak bencana. Tidaklah mengherankan bahwa LSM dianggap sebagai salah satu profesi yang mampu menopang kehidupan pada waktu roda perkenomian di Maluku sedang mandek. Ketika konflik sudah mereda, program-program yang tersedia juga mengalami perubahan. Banyak di antara LSM tersebut yang mengalami kesulitan dengan peran baru yang harus mereka emban. Porsi program kini lebih mengarah kepada proses membangun kembali Maluku. Apabila sebelumnya mereka lebih merupakan penyalur bantuan, kini mereka harus mengambil peran lebih dalam proses pembangunan perdamaian, ataupun yang memiliki kaitan dengan proses desentralisasi dan otonomi daerah.

Sebagian LSM lokal kini disibukkan dengan kasus korupsi yang marak di Maluku. Baru-baru ini LSM Ola Saka, misalnya, melakukan demo atas kasus Nordin Mony. Disinyalir oleh LSM tersebut bahwa Kepala Dinas PU Seram Bagian Timur tersebut melakukan korupsi sebesar Rp. 10,4 Milyar. Ola Saka juga mencurigai bahwa Mony juga sudah menyuap Kejati Maluku sehingga ia tidak ditahan. Mereka mengharapkan aparat yang berwajib mampu mengambil tindakan tegas sebagaimana terjadi di

³²Sejumlah LSM tipu para pengungsi di Ambon, Media Indonesia 22 Oktober 2001.

Seram Bagian Barat yang melibatkan kepala Dinas PU yang kini sudah ditahan atas kasus korupsi juga.³³

Sebuah LSM atau yayasan lokal yang cukup aktif dan mampu mempertahankan sustainabilitas adalah Yayasan Baileo. Yayasan ini didirikan pada tahun 1993 yang merupakan perwakilan dari organisasi rakyat dan masyarakat adat lokal dari pulau Kei Kecil, Kei Besar, Aru, Tanimbar, Haruku dan Seram. Tujuan Pendirian dari yayasan ini adalah:

- (1) Memperjuangkan pemulihan dan pengakuan hak-hak adat dan sejarah masyarakat lokal di Maluku atas kawasan wilayah tradisional mereka dan sumberdaya alam di dalamnya;
- (2) Memperjuangkan dan menguatkan kembali otonomi organisasi dan lembaga adat lokal untuk mengelola dan mengatur kehidupan sehari-hari masyarakat setempat;
- (3) Mendidik warga masyarakat lokal untuk memiliki kemampuan mengorganisir diri dan menentukan pilihan-pilihan mereka sendiri.

(sumber: website Yayasan Baileo)

Sejauh ini Baileo mencoba untuk selalu tetap konsisten dalam visi yayasan, yang pada intinya memberikan perlindungan kepada kelompok akar rumput. Dan Baileo sudah melakukan pembelajaran politik melalui peran aktif dari salah satu anggota jaringannya yang terjun ke dalam kancah politik di Maluku Tenggara.³⁴ Setelah 10 tahun, anggota jaringan Yayasan Baileo telah terdiri dari: 6 Yayasan dan Dewan Adat lokal di pulau-pulau Kei Kecil, Kei Besar, Aru, Tanimbar, Haruku, dan Seram; 2 Koperasi Primer di Kei Kecil; 1 Perusahaan Perdagangan dan 1 Perusahaan Jasa Konsultan di Kota Tual; 1 Lembaga Pengkajian Hukum & Masyarakat di Kota Ambon;

³³Radio Baku Bae.

³⁴Hans Amir, seorang aktivis jaringan Baileo yang berhasil terpilih sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten Aru - sebagai calon dari partai Pelopor.

1 Perhimpunan Kemanusiaan baik di Maluku Tengah dan di Maluku Tenggara; 1 Lembaga Pendanaan juga berkedudukan di Ambon; dan 1 Lembaga Advokasi khusus masalah Ambon di Jakarta.

Struktur & Mekanisme Organisasi Yayasan Baileo terdiri dari:

- (1) Badan pengambil keputusan tertinggi adalah Majelis Umum yang dihadiri oleh semua perwakilan organisasi anggota, sekali dalam tiga tahun;
- (2) Majelis Umum ini membentuk dan memberikan mandat kepada Sekretariat Jaringan untuk melakukan fungsi dan peran sebagai pusat koordinasi, komunikasi, dan informasi antar anggota;
- (3) Sekretariat Jaringan kemudian membentuk satu Tim Inti Fasilitator yang direkrut dari semua lembaga/organisasi anggota sebagai pelaksana tugas; dan
- (4) Dewan Tetua, terdiri dari beberapa tokoh adat dalam wilayah kerja anggota Jaringan, wakil senior pendiri, dan wakil para pendukung, sebagai badan penasehat sekaligus badan penyelesaian sengketa antar anggota, serta pengawas disiplin dan etik.

Pembiayaan yayasan diperoleh dari (1) Semua anggota jaringan yang menyisihkan dana khusus untuk membiayai pelaksanaan fungsi Sekretariat Jaringan, terutama untuk fungsi-fungsi koordinasi, komunikasi dan informasi antar anggota; (2) Semua organisasi anggota menyumbang pada kegiatan-kegiatan bersama; (3) Setiap organisasi anggota mencari pendanaan programnya masing-masing melalui mekanisme lembaga pendanaan khusus; dan (4) Sekretariat Jaringan mencari dana khusus untuk kegiatan pengembangan sistem informasi dan advokasi yang belum mampu dibiayai oleh anggota.

Dari diskusi bersama diperoleh gambaran bahwa yayasan Baileo selalu berusaha untuk mempertahankan independensinya. Untuk program-program, yayasan ini hanya mau menjalankan program yang sudah didisain oleh yayasan dan tidak hanya melaksanakan fungsi

implementor. Selain itu dalam penerimaan pendanaan, yayasan lebih menekankan pada program-program yang sifatnya jangka panjang.

Sebuah yayasan lain yaitu, yayasan Sanro atau Saro Nifero dibentuk pada tahun 1989 di Maluku Utara. Pada awalnya yayasan ini dibentuk oleh kelompok Kristen untuk memberdayakan masyarakatnya. Sejak awal dibentuknya sampai tahun 2001 yayasan ini sudah menyalurkan kredit kepada lebih dari 900 keluarga miskin. Banyak di antara penerima bantuan kemudian menjadi wiraswasta dengan membuka warung-warung kecil.

Jumlah staff yayasan ini lebih dari 60 orang, sebagian besar beragama Kristen dan hanya 5 orang yang beragama Islam. Kebanyakan bekerja paruh waktu. Yayasan Sanro sempat mengalami kevakuman pada waktu konflik, karena anggota yang ada bercerai berai, namun kini yayasan tersebut sudah mulai aktif kembali. Paska kerusuhan yayasan ini bermaksud untuk membuka lahan 10 hektar yang akan dijadikan area perdamaian di mana akan dibangun desa tradisional. Namun karena alasan keterbatasan dana maka rencana ini tidak berjalan dengan mulus.

Sejauh ini, permasalahan yang dihadapi oleh CSO antara lain adalah

- (1) Masalah kapasitas, baik dalam hal SDM, manajemen, teknikal ataupun spesialisasi khusus lainnya. Banyak di antara NGO yang mengerjakan semua hal hanya karena permohonan dari *funding agency*/sponsor. INGO memiliki kapasitas teknis dan finansial yang lebih baik dari pada LSM lokal, sehingga yang biasa terjadi adalah INGO mensubkontrakkan program kepada LSM lokal. Selain itu juga alasan finansial dimana ada perbedaan yang signifikan antara gaji staff INGO dan LSM sehingga tidaklah mengherankan bahwa INGO banyak menarik orang-orang lokal yang memiliki kualitas yang baik. Hubungan antara INGO dengan LSM seringkali sebatas konsultasi atau subkontrak program. Sedikit sekali di antara LSM lokal yang memiliki hubungan yang setara dengan INGO. Salah satu yang mampu

untuk menolak INGO dan cukup terspesialisasi, seperti telah disinggung sebelumnya, adalah Baileo.

- (2) Masalah pendanaan. Kebanyakan CSO bergantung dari donor-donor di luar negeri. Namun dana-dana dari luar negeri ini kebanyakan adalah dana jangka pendek.
- (3) Akuntabilitas. Maraknya kasus penggelapan dana bantuan selama masa konflik, ataupun dalam hal dana-dana pemulangan pengungsi di Ambon.
- (4) Dalam hal pengakuan secara hukum, kementerian dalam negeri sudah mengharuskan LSM lokal untuk mendaftarkan keberadaan mereka, namun sejauh ini LSM yang terdaftar di Maluku jumlahnya kurang dari 20 buah. Kebanyakan LSM tidak merasa perlu mendaftarkan diri karena tidak melihat manfaat dari pendaftaran tersebut.
- (5) Daya jangkau dari program-program yang ada sangat terbatas, apalagi mengingat Maluku merupakan daerah kepulauan dengan fasilitas transportasi yang masih jauh dari cukup. Banyak dana bantuan ataupun program yang dilaksanakan terpusat di daerah perkotaan ataupun daerah yang memiliki akses yang mudah.
- (6) Mekanisme koordinasi dan jejaring yang lemah, khususnya dalam hubungan antar CSO dengan pemerintah. Dialog dan kemitraan antara pemerintah dan CSO boleh dibilang sangat minim. Kurangnya keterlibatan NGO dalam kebijakan-kebijakan pemerintah di daerahnya masing-masing. Terbukti dari adanya suara-suara sumbang dalam proses pembentukan perda kembali ke *negeri* yang dirasakan oleh banyak tokoh-tokoh adat, di samping minimnya informasi dari pemerintah daerah. Selama masa konflik boleh dibilang bahwa eksistensi pemerintah nihil, sehingga CSO banyak memainkan peranan. Di beberapa daerah bahkan masyarakat lebih mengutamakan penyelesaian permasalahan menggunakan institusi CSO dibandingkan perangkat hukum yang disediakan oleh pemerintah. Walaupun

proses perencanaan daerah banyak difasilitasi oleh NGO, misalnya kiprah UNDP di Maluku Utara, JICA di Maluku Tengah, namun kebanyakan proses perencanaan ini masih hanya sebatas perencanaan di atas kertas karena masalah dana.

- (7) Selain itu – seperti telah disinggung di atas, bagi LSM-LSM yang bermunculan pada waktu konflik cenderung mengalami kesulitan untuk pengalihan program yang biasa dilakukan dalam waktu darurat menjadi program-program pembangunan.

Sebuah pembelajaran yang menarik selama konflik Ambon yang baru lalu bisa ditemui di desa Wayame.³⁵ Wayame adalah sebuah desa kecil di bagian Utara teluk Ambon. Desa ini merupakan sebuah desa yang memiliki penduduk yang heterogen. Wayame memiliki fungsi komersial sebagai jalur perdagangan ke kota Ambon. Selama konflik sosial, Wayame mampu mempertahankan kedamaian di dalam desa mereka. Walaupun hal ini sangat sulit untuk diwujudkan namun berkat kerja keras dan komitmen dari seluruh lapisan masyarakat hal ini bisa diwujudkan.

Bagaimanakah desa Wayame mampu mempertahankan perdamaian di desa mereka? Hal ini dimulai atas inisiatif tokoh agama desa, pastor dan imam yang mulai melakukan diskusi intensif ketika konflik sudah merebak di kota Ambon, Mereka menyadari bahwa konflik bisa mencapai desa apabila tidak dilakukan tindakan riil. Tim 20 yang terdiri dari wakil kelompok Islam dan Kristen mendapatkan mandat dari raja Wayame untuk mempertahankan perdamaian di desa mereka. Struktur dari tim ini adalah walaupun pada awalnya tim ini dibentuk atas inisiatif tokoh agama, namun tim ini dipimpin oleh 2 orang tokoh masyarakat yang masing-masing mewakili kelompok Islam dan Kristen dan dibantu oleh sekelompok orang dari masing-masing kelompok.

³⁵Lihat Yanuarti, Sri, Yusuf, Josephine Marieta dan Mardyanto Wahyu Triatmoko, 2003, *Konflik di Maluku Tengah: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*, Jakarta: LIPI-Proyek Pengembangan Riset Unggulan/Kompetitif LIPI/Program Isu.

Secara reguler mereka mengadakan pertemuan untuk membahas permasalahan yang dihadapi oleh desa mereka ataupun juga membahas kondisi yang terjadi di Ambon. Aturan-aturan yang mereka kembangkan selama masa konflik antara lain adalah: menghargai agama lain, memperbolehkan orang untuk menjalankan ibadah mereka. Tidak mengganggu atau mengancam orang yang memiliki agama yang berbeda. Berhati-hati terhadap ucapan dan tidak mengkritisi ataupun membuat pernyataan yang sifatnya merendahkan agama lain. Masyarakat diminta melaporkan isu-isu yang potensial terhadap kerusuhan kepada tim 20 untuk diteliti dan diredam.

Manajemen konflik yang sudah dilakukan tim ini selama konflik adalah: (1) membuat aturan desa untuk menghindari konflik antar agama dan mempertahankan perdamaian; (2) menyelidiki aktivitas ataupun hal-hal yang bisa menyulut kerusuhan; (3) membuat sanksi/hukuman bagi mereka yang melanggar aturan dan melaksanakannya; (4) Larangan lainnya yang diterapkan selama masa konflik adalah melarang kepemilikan, ataupun membawa senjata. Termasuk larangan membawa senjata ke desa; (5) Larangan perkelahian dengan agama lain ataupun ikut dalam organisasi yang terlibat konflik; (6) Larangan minum alkohol dan larangan untuk mengubur orang yang tewas akibat ikut serta dalam kegiatan konflik. Secara konsisten mereka melaksanakan aturan ini, dan sanksi-sanksi juga sudah dijatuhkan, seperti misalnya ada beberapa orang yang diusir dari desa tersebut karena sudah melakukan tindakan yang melanggar aturan. Hingga kini mereka tidak kembali ke desa Wayame.

Dari pengalaman yang di atas bisa disimpulkan bahwa merupakan suatu kebutuhan atau keharusan bagi sebuah institusi formal dan CSO di Maluku untuk bekerja sama. Untuk itu, secara umum dirasakan perlunya dibentuk sebuah 'wadah' yang mampu menjembatani antara institusi formal dan institusi non-formal.

BAB IV

USULAN PENYUSUNAN MODEL CAPACITY BUILDING KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAN MASYARAKAT DALAM UPAYA PENGELOLAAN KONFLIK DI KEPULAUAN MALUKU

Studi resolusi konflik di Maluku yang telah berjalan selama 5 tahun sebelumnya telah menyediakan suatu deskripsi yang lebih jelas tentang konflik yang terjadi di Maluku, mulai dari akar dan penyebab konflik hingga pemetaan upaya-upaya penanganan konflik jangka pendek. Kegiatan penelitian tahun ini difokuskan pada strategi penguatan kapasitas (*capacity building*) agen pengelola konflik dari lembaga formal dan non-formal hingga pada akhir kegiatan di tahun 2008 nanti diharapkan dapat terumuskan sebuah model pengelolaan konflik di wilayah penelitian ini (Maluku). Sekedar menyentuh kembali ingatan tentang hasil temuan penelitian tahun-tahun sebelumnya, bisa dilihat dalam ringkasan dibawah ini:

1. Segregasi dalam kehidupan masyarakat di kepulauan Maluku yaitu antara masyarakat Islam dan masyarakat Kristen, dan juga antara penduduk asli dan pendatang, semakin tajam seiring berjalannya waktu. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor di antaranya: warisan kolonial Belanda, dinamika politik dalam negeri Indonesia sejak masa perjuangan meraih kemerdekaan sampai masa Orba dan hingga kini.
2. Konflik 1999 memiliki implikasi yang sangat besar pada kehidupan rakyat kepulauan Maluku dan menimbulkan persoalan-persoalan sosial baru seperti pengungsian (*internal*

displaced person), kemiskinan, kriminalitas, konflik pertanahan, dll.

3. Isu konflik di Maluku Utara berkisar tentang isu persaingan antara etnis Kao dan Makian, dan juga antara Ternate dan non-Ternate, serta isu yang timbul dari perbedaan agama yaitu antara Kristen dan Islam; di Maluku Tengah konflik yang ada berkisar pada persaingan antara BBM (Bugis, Melayu, Makasar), isu yang bersumber pada perbedaan agama yaitu antara Kristen dan Islam, dan juga ada isu separatis berkaitan dengan RMS (Republik Maluku Selatan)
4. Segregasi yang tampaknya menuju pada pecahnya konflik sosial, kerusuhan, dsb tersebut meninggalkan pekerjaan rumah yang besar bagi pemerintah (khususnya pemerintah daerah) untuk membuat program guna mengatasi persoalan sosial ini secara jangka pendek, menengah, dan panjang. Berbagai program telah dilakukan untuk mengatasi problem sosial ini yaitu di antaranya di bidang penanggulangan pengungsi (relokasi), pendirian sekolah rekonsiliasi, renovasi dan perbaikan infrastruktur yang rusak, dan lainnya.
5. salah satu upaya pemerintah untuk membangun kembali wilayahnya adalah dengan mengeluarkan peraturan daerah tentang *negeri*. Pemerintah daerah provinsi telah mengeluarkan Peraturan Daerah No.14 tahun 2005 tentang Pengembalian *Negeri* sebagai Persekutuan Masyarakat Adat di Maluku. Perda provinsi ini baru ditindaklanjuti oleh Perda Kabupaten Maluku Tengah No.1 tahun 2006 tentang *Negeri*, sedangkan kabupaten dan Kota lainnya yang berada di provinsi ini baru memiliki ranperda.
6. Namun, pengembalian *negeri* dalam struktur pemerintahan lokal di kepulauan Maluku tidak semudah membalikkan telapak tangan karena hal-hal berikut:

- Struktur kelompok masyarakat adat di kepulauan Maluku telah mengalami beberapa perubahan. Di antaranya, akibat kolonisasi Belanda. Belanda menghilangkan Aman dan Hena dan menggantinya dengan struktur *negeri* sebagai struktur pemerintahan lokal. Dengan demikian, *negeri* merupakan suatu struktur politik “lokal” yang bersifat *non-indegene* di Maluku. Perubahan struktur politik lokal ini tampaknya bisa diterima oleh masyarakat setempat, karena walaupun Belanda sudah hengkang dari bumi Maluku, hingga dengan saat ini struktur *negeri* tetap dipakai oleh kelompok masyarakat adat yang ada di Maluku.
- Pemerintah RI sendiri berperan besar dalam perubahan struktur masyarakat lokal (adat) yaitu melalui penyeragaman desa sehingga pranata-pranata adat di berbagai wilayah RI banyak yang mengalami persinggungan dengan institusi formal. Ini dilakukan melalui UU No.5/1979 tentang Pemerintahan Desa
- Istilah *negeri* bukan berasal dari bahasa asli daerah (bahasa tanah). *Negeri* ini adalah persekutuan teritorial yang terdiri dari beberapa *soa* yang pada umumnya berjumlah paling sedikit tiga buah. Setiap *negeri* dipimpin oleh raja yang diangkat dari klan-klan tertentu secara turun-temurun. Di samping itu kekuasaan di dalam *negeri* juga dibagi-bagi untuk seluruh klan yang ada dalam komunitas *negeri* tersebut, dengan peran dan tugas masing-masing yang jelas.
- Di *negeri* Kristen raja dan pendeta memiliki kedudukan yang sama dimana posisi pendeta berada di luar adat. Di pihak lain, di *negeri* Islam, raja adalah juga pemuka agama dengan demikian terhadap pemuka agama, posisi raja adalah di atasnya.
- Bahasa tanah (*local language*) hanya tersisa di *negeri-negeri* Islam (dengan catatan bahwa kaum mudanya juga lebih menyukai untuk menggunakan bahasa Melayu Ambon dalam kehidupan sehari-hari), sedangkan di *negeri-negeri* Kristen sudah banyak yang hilang karena pengaruh agama yang sangat

kuat. Penggunaan bahasa Melayu Ambon dalam misa dan *favoritisme* peninggalan Belanda pada *negeri-negeri* Kristen berperan dalam devaluasi dan musnahnya bahasa tanah di *negeri-negeri* Kristen.

7. Meskipun telah diberlakukan dan diundangkan dalam berita daerah, Perda Provinsi dan juga Perda/Ranperda Kabupaten tentang kembali ke *Negeri* masih menuai berbagai kritikan dari pihak-pihak yang berkepentingan di daerah yang bersangkutan (Maluku Tengah, Maluku Tenggara dan Kota Ambon) seputar hal-hal sebagai berikut: kritik atas elitisme perda/ranperda (dalam artian perumusan perda/ranperda tidak melibatkan partisipasi masyarakat), kritik atas bahasa perda/ranperda (penulisan dan definisi tidak tepat), kritik terhadap metodologi dalam penyusunan naskah akademik perda/ranperda ini yang dianggap tidak ilmiah
8. respon lainnya terhadap perda/ranperda tentang *Negeri* adalah draft “ranperda tandingan” versi masyarakat (dalam hal ini forum Raja-Raja kepulauan Ambon). Kabar terakhir, draft “tandingan” ini sudah diupayakan untuk di-audiensi-kan ke wakil rakyat (DPRD) namun hingga saat ini permintaan audiensi masyarakat pendukung draft tandingan, belum ditanggapi oleh wakil rakyat.

Secara garis besar, dengan melihat permasalahan-permasalahan yang ada di Maluku menyangkut akar konflik tahun 1999-2001 dan kondisi paska-konflik, ada beberapa faktor atau variabel bidang kajian yang dijadikan fokus bahasan dalam penelitian tahun ini, khususnya dalam mencari isu-isu strategis penanganan konflik di Maluku secara sistemik, yaitu bidang kajian hukum, bidang kajian politik dan birokrasi, serta bidang kajian organisasi kemasyarakatan. Adapun isu-isu strategis penanganan konflik yang telah diidentifikasi oleh tim peneliti hingga saat ini adalah sebagai berikut:

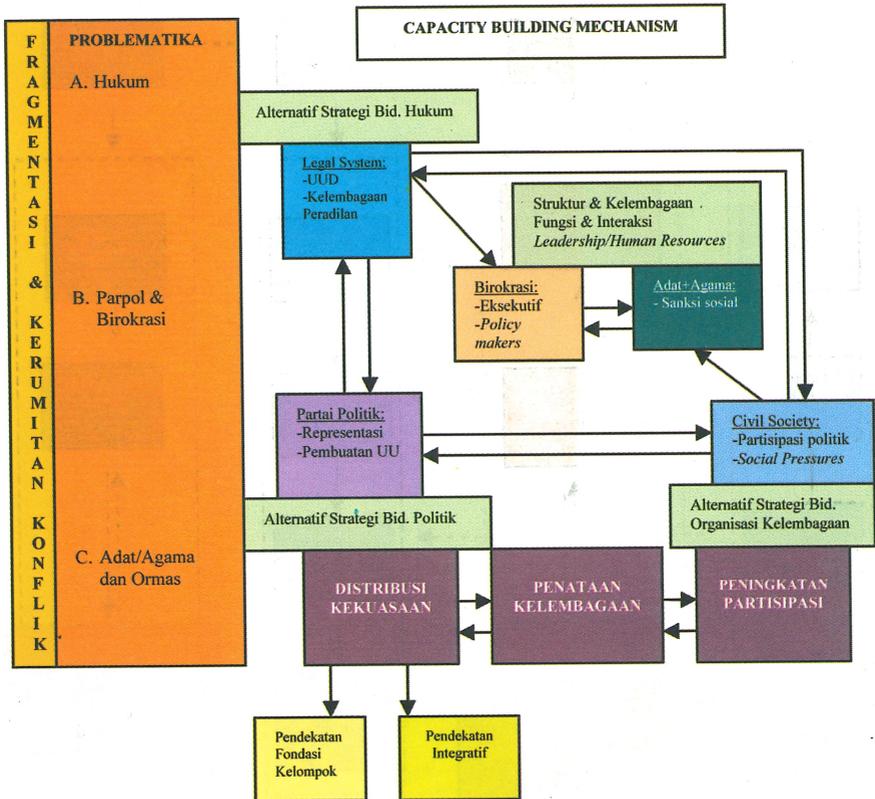
1. adanya perbedaan fokus dan penanganan yang parsial → *counter*: mensinergikan kinerja antar lembaga

2. penanganan yang bersifat formal dan elitis → *counter*: kebijakan pengelolaan yang melibatkan partisipasi masyarakat
3. tidak konsistennya pendekatan dan strategi yang diterapkan → *counter*: penguatan aturan hukum
4. tidak efektif dan efisiennya sistem penyampaian (*delivery system*) dan penetapan sasaran (*targeting*) → *counter*: mensinergikan kinerja antar lembaga
5. lemahnya kapasitas kelembagaan pemerintah dan masyarakat → *counter*: pembangunan kapasitas kelembagaan ditunjang dengan penguatan aturan hukum
6. tidak tertanganinya potensi-potensi konflik dan semakin meluasnya potensi konflik → *counter*: membentuk lembaga penanganan konflik yang berwibawa sehingga pertimbangan/keputusan yang dibuatnya diikuti oleh pihak-pihak yang berkonflik
7. lemahnya penegakan hukum dan tidak tuntasnya proses peradilan → *counter*: reformasi sistem peradilan (perekrutan, pendidikan, kinerja)
8. keterbatasan dan inefisiensi pendanaan
9. kurang efektifnya sistem monitoring dan evaluasi.

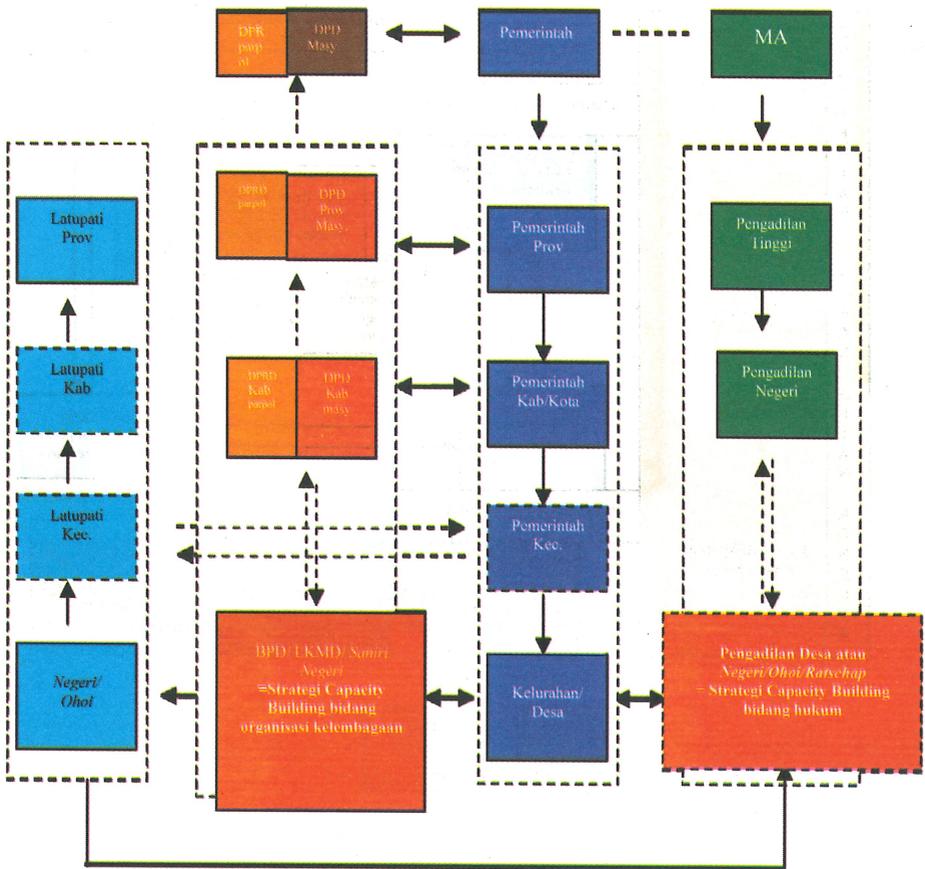
Pembahasan berbagai isu strategis tersebut merupakan langkah awal dari penyusunan model *Capacity Building* Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat di Tingkat Lokal dalam Upaya Pengelolaan Konflik di Maluku, yang secara umum mengandung elemen Problematika dan *Capacity Building Mechanism*. Artinya, model ini adalah untuk mengidentifikasi problematika yang ada, dan mencari cara atau strategi untuk menyelesaikan problematika tersebut. Problematika adalah fragmentasi dan kerumitan konflik yang dari hasil penelitian tampak terefleksi dalam tiga masalah besar, yaitu masalah hukum, masalah hubungan parpol dan birokrasi, serta masalah keterpinggiran lembaga adat/agama dan organisasi massa. *Capacity Building Mechanism* sendiri merupakan penataan hubungan antara berbagai lembaga yang ada di tingkat lokal yang peran dan fungsinya terkait erat dengan

ketiga permasalahan utama tersebut. Prinsip yang dipakai dalam penataan ini adalah *power sharing*, yaitu prinsip dasar untuk mengakomodasi hak-hak minoritas (dalam hal ini lembaga adat/agama dan organisasi massa yang terpinggirkan dalam kepemimpinan atau institusi pimpinan lokal), dan untuk memperbaiki kebijakan publik yang diskriminatif agar terjadi kesetaraan (*equity*) dalam pelayanan bagi publik, atau tepatnya masyarakat lokal (lihat skema di Bab I).

Baik Problematika maupun *Capacity Building Mechanism* ini kemudian terbagi lagi atas 3 (tiga) faktor atau bidang kajian, yang satu sama lain sesungguhnya saling terkait melalui apa yang dikatakan Giddens tentang struktur (signifikansi – dominasi – legitimasi), modalitas (skema – fasilitas - norma) dan interaksi (komunikasi – kekuasaan - sanksi), sebagaimana telah diuraikan di Bab I. Secara lebih spesifik, ketiga bidang kajian yang dimaksud adalah: pertama, bidang hukum atau *legal system* yang menyangkut masalah regulasi atau peraturan-peraturan hukum yang mengatur struktur dan mekanisme kerja kelembagaan lokal, baik formal maupun informal, dalam konteks nasional, regional dan lokal; kedua, bidang politik dan birokrasi yang mencakup masalah perwakilan atau representasi sosial-politik dari masyarakat, struktur kepemimpinan, kepengurusan dan keanggotaan, visi-misi, sistem dan mekanisme kerja harian, jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang, serta sistem kontrol/pengawasan internal dan eksternal; dan ketiga, bidang organisasi kelembagaan atau *civil society* yang terkait dengan persoalan partisipasi masyarakat dan transparansi dan akuntabilitas publik. Secara garis besar, pola berpikir ini dapat digambarkan dalam bentuk relasi antar bidang kajian sebagai berikut:



Output dari model *Capacity Building* di atas adalah: 1. alternatif strategi bidang hukum, 2. alternatif strategi bidang politik (dan birokrasi) dan alternatif strategi bidang organisasi kelembagaan, yang kesemuanya diarahkan untuk penguatan secara institusi terhadap kelembagaan lokal di Maluku. Secara lebih spesifik, model *Capacity Building* di atas bisa dijabarkan menjadi skema berikut ini:



Inti dari model *Capacity Building* ini adalah penataan hubungan antar kelembagaan pemerintah, dan antara kelembagaan pemerintah formal dengan kelembagaan non-formal atau adat. Persoalan dalam penataan hubungan antar kelembagaan pemerintah berasal dari penyimpangan yang terjadi dalam pola hubungan DPRD dengan pemerintah daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, di mana pola *check & balances* yang seharusnya terjadi menjadi tidak

terjadi karena DPRD di tingkat provinsi dan kabupaten/kota cenderung menjadi bagian dari pemerintahan provinsi dan/atau pemerintahan kabupaten/kota. Penataan kembali hubungan ini – dimana hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah merupakan hubungan *check & balances* sesuai asas Trias Politica - merupakan dasar dari alternatif strategi bidang politik dan birokrasi.

Pada saat ini DPRD merupakan institusi politik yang masih didominasi oleh kepentingan partai politik dan kepentingan pribadi/golongan daripada agregasi kepentingan masyarakat/konstituennya. Sistem pemilu (proporsional) dan parlemen ‘memaksa’ kandidat dan atau legislator untuk dekat dengan partai politik daripada loyal kepada konstituennya. Konsekuensinya, di dalam agenda seting kebijakan publik, suara wakil rakyat di lembaga legislatif ini belum optimal mengapresiasi atau memperjuangkan kebutuhan dasar masyarakat; *acceptance needs, recognition of identity and culture, security needs (nutrition, housing, physical security)*, etc. Padahal kebutuhan dasar yang tidak terpenuhi dengan baik inilah yang merupakan sumber konflik utama (John Burton, 1990, *Conflict Human Needs Theory*).

Demikian juga dengan pemerintah daerah (eksekutif), lembaga ini masih jauh dari yang diharapkan baik dari sisi representatif aktif maupun pasif, khususnya apabila dilihat dari perspektif ideal tentang *representative bureaucracy*. Sebagai implementator kebijakan, lembaga ini diharapkan mampu memberikan pelayanan (*services*) kepada masyarakat secara adil, imparisial, dan nonpartisan. Artinya, di samping berusaha memenuhi kebutuhan masyarakat secara profesional dan transparan, hak-hak kaum minoritas juga harus diperhatikan. Persoalannya akan menjadi rumit ketika di dalam melaksanakan diskresi, agen implementator menerapkan strategi yang kurang tepat dan akhirnya berdampak pada ketidakpuasan sebagian golongan masyarakat. Hal inilah yang seringkali memunculkan bahkan mempertebal *stereotyping* di dalam masyarakat. Sebagai contoh, akibat dari kebijakan yang kurang tepat dalam suatu program pemerintah daerah di Maluku Utara, masyarakat

Tobelo menilai bahwa kegagalan tersebut disebabkan oleh nilai-nilai subyektif yang diterapkan oleh para birokrat yang didominasi suku Makian, atau bisa juga muncul anggapan bahwa kepentingan masyarakat Kristen tidak terakomodasi karena para birokrat Makian hanya mementingkan kelompok Islam, dsb. Persoalan ini masih sangat pelik terjadi di Maluku terutama di kepulauan Kei yang masih kental dengan sistem kasta.

Ketidak-puasan masyarakat ini sesungguhnya bisa terwadahi dalam suatu forum, sedangkan konflik bisa diatasi dengan penciptaan *governance*. Dalam hal ini, tidak hanya *single actor* yang terlibat, tetapi *multi-actors* harus mencari titik temu dari setiap persoalan di dalam masyarakat. Lembaga *civil society* harus terbentuk untuk melengkapi kepincangan kebijakan publik. Penguatan atau *capacity building* ditekankan kepada elemen-elemen utama kelembagaan, yaitu: struktur, fungsi dan mekanisme.

Struktur

Untuk memberikan jaminan legitimasi, seharusnya, forum ini diberi kekuatan legal-formal dengan cara mengaturnya melalui perda. Jika asumsinya lembaga ini mewakili kepentingan masyarakat yang berbasis di desa, maka jumlah anggotanya bisa lebih dari tiga kali jumlah anggota DPRD kabupaten. Sebagai ilustrasi di Kabupaten Maluku Tenggara (tahun 2004) terdapat 6 kecamatan, 116 desa induk, 62 anak desa, dan 4 kelurahan.

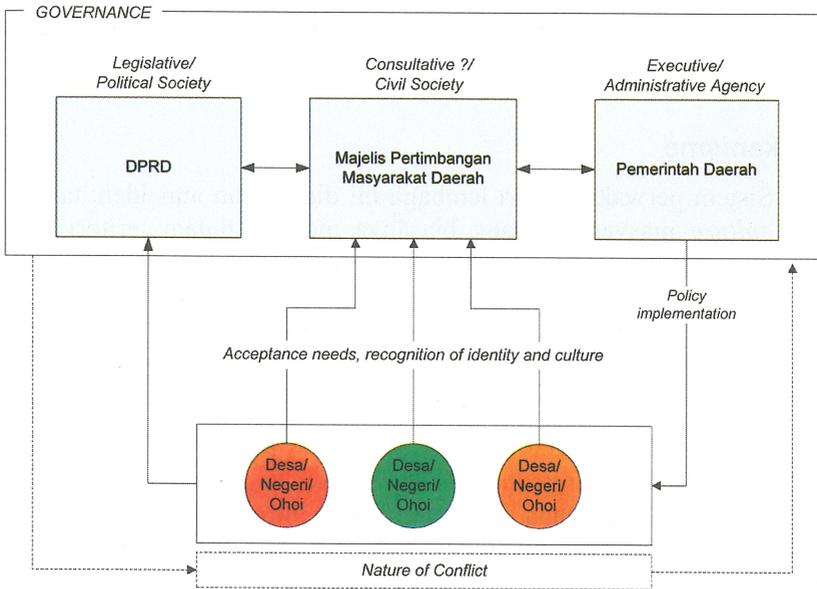
Fungsi

- (1) Merupakan lembaga control bagi eksekutif terutama *street-level bureaucrats* dalam membuat dan melaksanakan diskresi.
- (2) Melengkapi keterwakilan kepentingan masyarakat di dalam DPRD yang selama ini terdistorsi oleh kepentingan partai politik. Lembaga ini membawa pesan kebutuhan dasar masyarakat

terutama terkait dengan *recognition of identity and culture* yang selama ini sering terabaikan.

Mekanisme

- (1) Sistem perwakilan dari lembaga ini didasarkan atas identitas dan *culture* masyarakat yang biasanya melekat dalam teritori yang tersegregasi. Untuk tingkat kabupaten, unit representasi yang paling mungkin diambil adalah tingkat *desa/negeri/ohoi*. Sebagaimana kita ketahui bahwa segregasi agama dan 'adat' di Kepulauan Maluku (sebagian besar) terjadi diantara *desa/negeri/ohoi*, meskipun ada juga di dalam internal desa (antar dusun).
- (2) Kejanggalaan yang ditemukan di dalam birokrasi kemudian disampaikan kepada *elected officials* birokrasi dan politisi di DPRD untuk kemudian sama-sama dievaluasi untuk perbaikan ke depan.



Dalam hal pemberdayaan Organisasi Kelembagaan atau *civil society*, agar keterpinggiran lembaga adat/agama dan organisasi massa dapat mulai diakomodasi dalam struktur kelembagaan kepemimpinan lokal-formal, pada dasarnya diperlukan suatu ‘wadah’ yang memang mempunyai legitimasi hukum secara nasional untuk menampung keberadaan, atau paling tidak representasi dari lembaga-lembaga ini. Sejak pemilu 2004, peluang itu sudah terbuka dengan dibentuknya DPD (Dewan Perwakilan Daerah) pada tingkat pusat yang merupakan ‘wadah’ dari perwakilan propinsi-propinsi yang ada di tanah air. Sayangnya perwakilan ini bukan merupakan perwakilan dari bawah, yang maksudnya tidak diurut dari tingkat desa, ke tingkat kabupaten, ke tingkat provinsi, baru kemudian ke tingkat pusat. Saat ini DPD lebih menjadi lembaga ‘personal’ atas dasar legitimasi dari masyarakat daerah, ketimbang sebagai media sarana aspirasi masyarakat daerah yang sesungguhnya. Hal ini dikarenakan tidak adanya kejelasan mekanisme kerja dan pertanggung-jawaban para

anggota DPD terhadap masyarakat di daerah. Penataan ulang lembaga DPD ini pada hakekatnya akan bisa memperbesar peran partisipatif masyarakat dalam berbagai keputusan politik, di samping mengakomodasi berbagai keragaman dan keunikan daerah yang tidak bisa diwakili oleh partai politik. Untuk itu secara formal perlu diperjuangkan pembentukan kantor perwakilan DPD di tingkat propinsi, di tingkat kabupaten sampai ke tingkat desa atau *negeri/ohoi/ratschap* yang secara informal telah terwadahi dalam apa yang disebut *Saniri Negeri*. Kantor-kantor ini bisa difungsikan sebagai pusat pelayanan terpadu bagi konstituen atau lembaga daerah/*stakeholders* lainnya yang memilik persoalan dengan kebijakan Pusat dalam pengaturan daerah. Konsultasi antara DPD dengan *stakeholders* lainnya ini perlu diformalkan melalui pertemuan khusus, yang tidak saja bisa dimanfaatkan sebagai sarana bagi pensosialisasian kebijakan nasional yang berkaitan dengan daerah, melainkan juga dapat menjadi 'wadah perantara' bagi *stakeholders* lainnya untuk memberikan semacam daftar inventarisasi masalah (DIM) daerah kepada Pusat melalui DPD.

Untuk mengefektifkan kinerja DPD, selain perlu adanya kantor pusat pelayanan terpadu, maka dalam setiap kebijakan yang akan dikeluarkan oleh anggota DPD, mereka harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan dari 'Majelis Pertimbangan Masyarakat Daerah' (MPMD). MPMD ini terdiri dari semua elemen kelompok masyarakat, yaitu *political society*, *civil society*, birokrasi dan pemerintah daerah. Setiap anggota DPD wajib menyusun agenda kebijakan yang terkait dengan kebutuhan dan kepentingan daerah serta memberikan laporan pertanggung-jawaban kinerjanya kepada MPMD. Agenda kerja dan laporan pertanggung-jawaban tersebut akan menjadi dasar penilaian apakah seseorang dapat dipilih kembali atau tidak dalam periode selanjutnya.

Akan tetapi, karena di dalam *civil society* khususnya, ada beberapa lembaga yang berdiri sendiri secara otonom (lembaga adat, lembaga agama dan LSM), oleh karena itu pada tahap awal perlu pemberdayaan CSO secara internal. Secara konseptual pemberdayaan

civil society atau CSO harus dilaksanakan secara terpadu, dan meliputi aspek-aspek sebagai berikut:

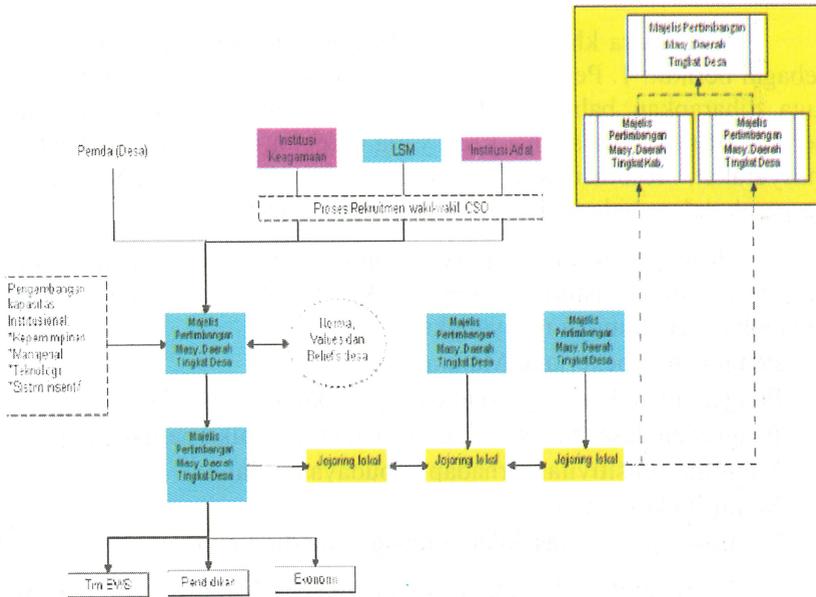
- (1) Organisasional, yang perencanaan perubahannya harus melingkupi berbagai level dalam organisasi seperti:
 - *Strategic level*, dilaksanakan pada level tertinggi dalam organisasi tersebut. Proses dilaksanakan untuk menggambarkan atau menemukan tujuan strategis bagi organisasi.
 - *Managerial level*, fungsi managerial dalam sebuah organisasi adalah fungsi koordinasi. Kegiatan managerial biasanya timbul dari kebutuhan di dalam organisasi dan melaksanakan fungsi perencanaan.
 - *Operational level*, berkaitan dengan detil dan pelaksanaan kerja yang sudah digariskan oleh managerial level (Nutt, 1992).

Level-level tersebut memiliki keterkaitan satu sama lain, misalnya proses evaluasi dalam level strategis akan mempengaruhi pengembangan konsep dalam level managerial dan demikian juga halnya dengan level managerial dan operasional.

- (2) Level individual, seperti misalnya pembentukan kelompok-kelompok dasar (kelompok wanita, pria dan pemuda/i) yang akan melaksanakan perubahan dalam aspek psikologis melalui seminar-seminar atau workshop-workshop tentang *human relations, self awareness, teambuilding*
- (3) Komunitas (aspek kepemimpinan, pengembangan program dan kerelawanan)

Seperti telah dikemukakan sebelumnya, secara umum dirasakan perlu adanya sebuah 'wadah' yang mampu menjembatani antara institusi formal maupun non-formal. Dalam hal ini sepertinya MPMD bisa menjadi 'wadah' yang tepat. Kemudian, dari CSO yang dapat diidentifikasi, harus dilakukan sebuah proses rekrutmen

untuk menjaring mereka yang laik untuk duduk dalam wadah atau komite tersebut.



Secara umum maka proses pembentuk komite ini dilakukan dengan melakukan identifikasi-identifikasi dari CSO yang memainkan peranan penting dalam pembangunan Maluku, yang dalam hal ini adalah: insititusi keagamaan, LSM dan insititusi adat. Diharapkan dengan ke tiga unsur ini mampu mewakili lapisan masyarakat di Maluku. Dari insititusi keagamaan yang akan diikutsertakan antara lain adalah GPM, MUI dan juga Keuskupan Agung Ambon. Sementara dari insititusi adat diharapkan adanya perwakilan dari Majelis Latupati, namun juga harus memperhitungkan adanya Raja-Raja yang masih belum terlibat dalam kegiatan Majelis Latupati ini. Hal ini hanya bisa diaplikasikan untuk

daerah Maluku Tengah dan Tenggara namun untuk Maluku Utara yang harus diperhitungkan adalah wakil-wakil dari kesultanan dalam hal ini adalah kesultanan Ternate, Tidore, maupun juga kesultanan lain yang baru berdiri.

Sementara khusus untuk LSM maka akan diterapkan kriteria sebagai berikut: 1. Pengalaman dari LSM tersebut, 2. Kredibilitas dan juga diharapkan bahwa 3. LSM yang dijaring adalah LSM yang bervariasi seperti misalnya LSM yang bergerak dalam pemberdayaan masyarakat, resolusi konflik, pendidikan dan juga LSM yang bergerak dalam bidang pemberdayaan perempuan.

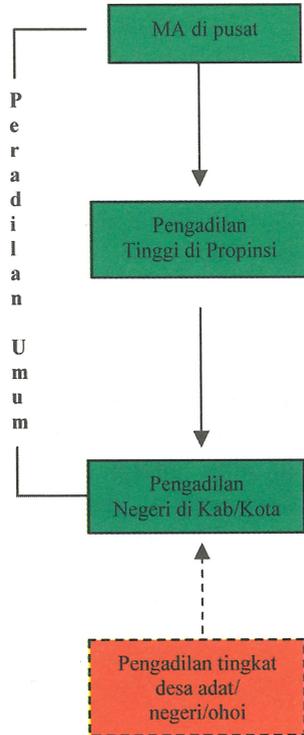
Proses seleksi tersebut secara internal akan diserahkan kepada masing-masing institusi dengan kriteria-kriteria yang sudah ditetapkan sebelumnya menyangkut:

- Pengalaman bekerja di Maluku
- Pengetahuan dan pengertian mengenai kondisi Maluku
- Pengertian dasar mengenai konflik dan dinamika perdamaian
- Memiliki sensitivitas terhadap kebudayaan Maluku
- Memiliki komitmen
- Memiliki kredibilitas dalam bidang yang ditekuninya

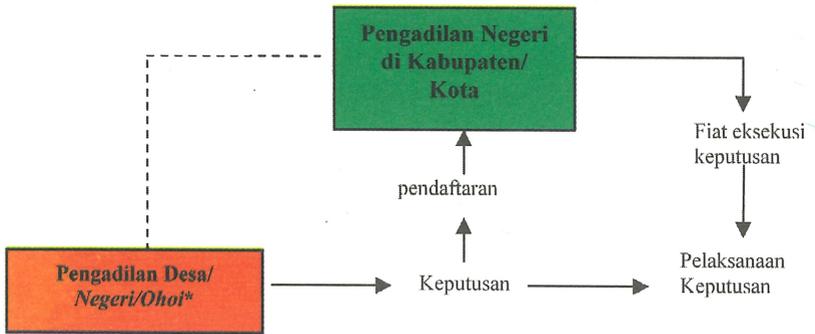
Pembentukan komite tersebut akan difasilitasi oleh sebuah tim independen, untuk selanjutnya komite pengembangan desa tersebut akan mendapatkan pelatihan-pelatihan yang mencakup soal kepemimpinan, ketrampilan manajerial dan akan didukung oleh teknologi dan juga sistem insentif.

Dalam hal **pemberdayaan Hukum**, seperti telah dikemukakan sebelumnya, salah satu strategi yang diusulkan adalah melakukan desentralisasi di bidang lembaga peradilan, dengan memberikan peluang dibentuknya lembaga/institusi peradilan tingkat lokal. Hal ini pada dasarnya merupakan bagian dari upaya untuk merekognisi, menarik dan menempatkan struktur adat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Ia juga merupakan bagian dari strategi besar penataan *power sharing* antara pemerintahan negara baik pusat/daerah (formal) dengan struktur masyarakat adat (non-formal),

sebagaimana yang diharapkan oleh kalangan pendukung *civil society*. Berikut ini adalah skema penempatan institusi peradilan lokal (adat) dalam hirarki peradilan umum yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum juncto Undang-Undang No.8 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum.



Skema Penyelesaian Sengketa di Pengadilan Tingkat Desa Adat/Negeri/Ohoi/Ratschap



- * -saniri ----- majelis hukum adat
- Pengadilan Negeri Kab/Kota -- administrasi
- bantuan polisi ----- perkara kriminal

Skema di atas memang belum menggambarkan mekanisme hubungan antara pengadilan desa/negeri/ohoi/ratschap dengan pengadilan negeri di kabupaten/kota. Masih banyak permasalahan yang harus dikaji terlebih dahulu sebelum hal itu bisa dijabarkan. Akan tetapi dari skema di atas, paling tidak, telah terlihat alur perkara, peradilan, keputusan dan eksekusi tingkat desa/negeri/ohoi/ratschap yang diharapkan bisa dilegalisasikan oleh pengadilan negeri yang berada di atasnya, sebagai bentuk dari rekognisi dan penempatan struktur adat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Kata Penutup

Oleh karena penyusunan model pengelolaan konflik melalui *capacity building* kelembagaan pemerintah dan masyarakat ini baru pada tahap mulai mengkaitkan masalah/fakta di lapangan dengan konsep/teori yang sudah ada, maka masih banyak fakta yang belum dianalisa dengan baik. Diharapkan dalam penelitian tahun depan (tahun 2008) sebuah model yang lebih lengkap sudah bisa disusun

sebagai bagian dari solusi dan upaya pengelolaan konflik di Maluku. Berbagai masukan yang konstruktif dari para pembaca sekalian sangat diharapkan bagi penyusunan model yang lebih baik dan akurat. Terima kasih.

DAFTAR PUSTAKA

Alfirdaus, Laila Kholid dan Longgina Novadona Bayo, 2007, "Penataan Daerah Sebagai Penataan Institusi", makalah disampaikan pada seminar Internasional "Dinamika Politik Lokal di Indonesia", Salatiga, 17 – 20 Juli.

Analisis CSIS, No.2, Tahun XXXI/2002.

Arif, Saiful (ed), 2001, *Birokrasi dalam Polemik*, Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah Malang, Pustaka Pelajar.

Bolaffi, Guido, et.al. (eds.), 2003, *Dictionary of Race, Ethnicity & Culture*, London-Thousand Oaks-New Delhi: SAGE Publication.

Bowen, John R., 1993, *Muslims through Discourse: Religion and Ritual in Gayo Society*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

_____, 2003, *Islam, Law, and Equality in Indonesia*, Cambridge: Cambridge University Press.

Chauvel, Richard, 1990, *Nationalists, Soldiers and Separatists*, Leiden, Netherlands: KITLV Press.

Duverger, Maurice, 1998, *Sosiologi Politik*, Rajawali Press, edisi keenam.

Eko, Sutoro, 2003, "Meletakkan Desa dalam Desentralisasi dan Demokrasi", dalam Karim, Abdul Gaffar (ed), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Frederickson & Smith, 2003, *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press.

- Giddens, Anthony, 1995, *The Constitution of Society*, Cambridge – UK: Polity Press.
- Grindle, Merilee S. (ed.), 1997, *Getting Good Government*, Cambridge, Massachusett: Harvard University Press, dikutip oleh Moeljarto Tjokrowinoto, “Transformasi Kontekstual dan *Capacity Building* Birokrasi”, Di Ambang Krisis Konstitusi ?, dalam *Analisis CSIS*, No.2, Tahun XXXI/2002.
- Habermas, Jürgen, 1979, “Aspects of the Rationality of Action”, in *Rationality Today*, ed. T. Geraets. Ottawa: University Press.
- _____, 1995, *Moral Consciousness and Communicative Action*, Cambridge: Polity Press.
- Hanif, Hasrul, Longgina Novadona Bayo dkk., (t.t), “Representative Bureuacracy dan Demokrasi Pluralis: Reformasi Politik Mesin Birokrasi di Tengah Masyarakat Multietnis dan Multireligius”, makalah, tidak dipublikasikan.
- Harian Kompas, 2003, "Reformasi Birokrasi Butuh Rakyat yang Kritis", 6 Juli.
- Jayasuriya, K & Rosser, A., 2001, ‘Economic Orthodoxy and The East Asian Crisis’, *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 3, hal. 381-396.
- Kiefer, Thomas M, 1972, *The Tausug: Violence and Law in a Philippine Moslem Society*, Prospect Heights: Waveland Press.
- Latuconsina, M. J., 2005, “Problem Penataan Sistem Pemerintahan di Maluku”, *Ambon Ekspres*, 11 Juli.
- Leatherman, Janie, et.al., 2004, *Memutus Siklus Kekerasan: Pencegahan Konflik dalam Krisis Intranegara*, Gadjah Mada University Press, Januari.

- Lim, Hong-Hai, 2006, "Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation", *Public Administration Review*, Mar/April, Vol. 66, No.2.
- Lipjhart, Arend, "Constitutional Choices for New Democracies", dalam *Journal of Democracy*, No.2 (1991), hal. 72-84.
- Marsh, David, and Gerry Stoker, 1995, *Theory and Methods in Political Science*, MacMillan Press Ltd.
- Meier, Kenneth J. & John Bohte, 2001, "Structure and Discretion: Missing Links in Representative Bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oct.
- Meier, Kenneth J. & Jill Nicholson-Crotty, 2006, "Gender, Representative Bureaucracy and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault", *Public Administration Review*, Nov/December, Vol. 66, No. 6.
- Moe, Terry M., 2005, "Political Control and the Power of the Agent", *The Journal of Law, Economics, & Organization* 22 (1).
- Mona, 2003, "Onok Adak Onok Nusantara" dalam *Kumpulan Diskusi dan Presentasi Kedai 2003*, KEDAI/Kelompok Diskusi Adat Indonesia – World Agroforestry Centre dan International Centre for Research in Agroforestry KEDAI V Sarasehan KMAN II, Otonomi Masyarakat Adat, Ruang Langko, Desa Tanjung, Lombok Barat 21 September.
- Mosher, Frederick C, 1968, *Democracy and the Public Services*, OUP.
- OPM, 2003, *Capacity Building in Local Government – Research on Capacity Building Needs*, Final Interim Report to ODPM, January.
- Ross, Marc Howard and Jay Rothman (eds), 1999, *Theory and Practice in Ethnic Conflict Management*, Macmillan Press Ltd and St. Martin's Press, Inc., hal. 1.

- Schiller, Jim, 2003, *Jalan Terjal Reformasi Lokal*, Yogyakarta: Program Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada.
- Sirait, Martua. et.al. 2003, “Pengkakuan Wilayah Kelola Masyarakat Adat: Ancaman atau Peluang” dalam dalam *Kumpulan Diskusi dan Presentasi Kedai 2003*, KEDAI/Kelompok Diskusi Adat Indonesia – World Agroforestry Centre dan International Centre for Research in Agroforestry KEDAI V Sarasehan KMAN II, Otonomi Masyarakat Adat, Ruang Langko, Desa Tanjung, Lombok Barat 21 September.
- Sisk, Timothy D., 2000, “Democracy and Distribution of Power”, dalam Peter Harris and Ben Reilly, *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Option for Negotiators*, Signum, Ljubljana.
- Suaib, Eka dan Arifin Utha, 2007, “Institusi Penengah Sebagai Alternatif Mengatasi Kompetisi Etnik dan Perawatan Pemekaran Daerah”, makalah disampaikan pada seminar Internasional “Dinamika Politik Lokal di Indonesia”, Salatiga, 17 – 20 Juli.
- Sowa, Jessica E. & Sally Coleman Selden, 2003, “Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy”, *Public Administration Review*, Nov/December, Vol. 63, No.6.
- Trijono, Lambang, (ed.), 2004, *The Making of Ethnic & Religious Conflict in Southeast Asia: Cases and Resolutions*, CSPS Books.
- Warsito, Yuwono, Teguh (eds), 2003, *Otonomi Daerah: Capacity building dan Penguatan Demokrasi Lokal*, Puskodak UNDIP.
- Wehner, Joachim H-G, 2000, “Asymmetrical Devolution”, *Development Southern Africa*, Vol. 17, No.2 Juni.
- Widjaja, Gunawan, 2005, *Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Jakarta: Rajagrafindo Persada.

- Von Benda-Beckmann, Franz dan Keebet von Benda-Beckmann, 2001, “Jaminan Sosial, Sumber Daya Alam dan Kompleksitas Hukum” dalam *Sumber Daya Alam dan Jaminan Sosial*, editor: Franz von Benda-Beckmann et.al. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Yanuarti, Sri, Yusuf, Josephine Marieta dan Mardyanto Wahyu Triatmoko, 2003, *Konflik di Maluku Tengah: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*, Jakarta: LIPI-Proyek Pengembangan Riset Unggulan/Kompetitif LIPI/Program Isu.
- Yanuarti, Sri, Yusuf, Josephine Rosa Marieta dan Mardyanto Wahyu Tryatmoko, 2004, *Konflik Maluku Utara: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*, Jakarta: LIPI-Riset Kompetitif Pengembangan Iptek Sub Program Otonomi Daerah, Konflik dan Daya Saing.
- Yanuarti, Sri, Josephine Rosa Marieta dan Mardyanto Wahyu Tryatmoko, 2005, *Konflik di Maluku & Maluku Utara: Strategi Penyelesaian Konflik Jangka Panjang*, Jakarta: LIPI.
- Yanuarti, Sri (Koordinator), Thung Ju Lan, Josephine Rosa Marieta dan Mardiyanto W. Tryatmoko, 2006, *Problematika Capacity Building Kelembagaan Pemerintahan Lokal dalam Pengelolaan Konflik di Maluku*, Jakarta: LIPI.
- Zakaria, R. Yando, 2003, “Kita Butuh Undang-Undang tentang Otonomi Desa dan/atau Keberadaan Masyarakat Adat” dalam *Kumpulan Diskusi dan Presentasi Kedai 2003*, KEDAI/Kelompok Diskusi Adat Indonesia – World Agroforestry Centre dan International Centre for Research in Agroforestry KEDAI V Sarasehan KMAN II, Otonomi Masyarakat Adat, Ruang Langko, Desa Tanjung, Lombok Barat 21 September.

Internet:

Simarmata, Rikardo, “Menyongsong Berakhirnya Abad Masyarakat Adat: Resistensi Pengakuan Bersyarakat”, <http://dte.gn.apc.org/AMAN/publikasi/Artikel%20Politik%20Simarmata.htm>

Kaputra, “Masyarakat Adat & Konservasi SDA”, 05/07/07, 07:36:41, <http://www.bitra.or.id/news.php?bid=111>

Lampiran I

A. Survey dengan responden siswa

Pada kategori pertama tentang tingkat kolaborasi di tingkat kelas dan kegiatan komite kelas.

- pertanyaan pertama yaitu pertanyaan tentang adanya perencanaan dan atau implementasi kegiatan bersama, ada 12 sekolah yang menjawab bahwa mereka melakukan itu tetapi sangat jarang bahkan di SMP 21 bisa dikatakan tidak ada, 5 di antaranya menjawab sesekali, dan hanya 1 sekolah yang sering merencanakan dan melakukan kegiatan bersama yaitu LKMD Tawiri
- Pertanyaan kedua tentang ada tidaknya pertemuan yang diadakan oleh komite kelas, hampir seluruh responden yaitu 17 responden yang menjawab jarang sekali ada pertemuan yang difasilitasi oleh komite kelas, dan hanya 1 yang menjawab bahwa kegiatan seperti itu sering dilakukan yaitu di LKMD Tawiri.

Kategori kedua tentang hubungan antara siswa dan sekolah terdiri atas 4 pertanyaan.

- Pada pertanyaan pertama ketika siswa ditanya kepada siapakah ia nyaman untuk berbicara, hampir seluruh jawaban (12 responden) menunjukkan bahwa siswa-siswa bisa berbicara pada beberapa guru tertentu, bahkan 5 responden mengatakan bahwa ia bisa bicara pada banyak guru dan hanya satu yang menjawab bahwa ia jarang bisa bicara pada guru yaitu di sekolah Angkasa.
- Pada pertanyaan kedua tentang apakah guru-guru membantu ketika siswa memiliki kesulitan dalam belajar hampir semua jawaban menunjukkan bahwa beberapa guru membantu, bahkan 5 jawaban di antaranya menunjukkan bahwa banyak guru yang membantu kesulitan murid dalam belajar. Sangat disayangkan ada 1 jawaban yang menunjukkan bahwa hanya sedikit guru yang

membantu murid mengatasi kesulitannya belajar, yaitu di SMP Angkasa.

- Pertanyaan ketiga tentang apakah guru membantu murid yang memiliki problem dengan teman, keluarga, atau lainnya, hampir semua jawaban menunjukkan bahwa banyak guru yang membantu murid dalam hal tersebut di 17 sekolah, hanya 1 jawaban yang mengatakan bahwa jarang sekali guru membantu yaitu di SMP Angkasa.
- Pertanyaan keempat tentang senangkah siswa pergi ke sekolah dijawab dengan jawaban sempurna yaitu sangat senang oleh 17 responden, 1 jawaban menjawab tidak begitu suka yaitu SMP Angkasa.

Kategori ke 3 tentang Orang tua terdiri dari 4 pertanyaan.

- Pertanyaan pertama tentang komunikasi siswa dengan orangtuanya yaitu apakah siswa bicara dengan orangtua tentang sekolah, guru, dan juga pendidikannya. Hampir seluruh responden yaitu 17 responden menjawab beberapa kali dan hanya 1 yaitu SMP Angkasa yang menjawab jarang sekali.
- Pertanyaan kedua tentang apakah orangtua bertanya pada siswa tentang sekolah dan pendidikannya, dijawab oleh 12 responden seringkali, 5 menjawab beberapa kali, dan hanya 1 yang menjawab jarang sekali yaitu SMP Angkasa.
- Pertanyaan ketiga yaitu tentang apakah siswa sering tidak masuk sekolah karena orang tuanya membutuhkan mereka untuk membantu kerja, dijawab oleh hampir seluruh responden jarang sekali, 3 di antaranya yaitu Angkasa, PGRI 2 dan LKMD Laha menjawab hampir beberapa kali.
- Pertanyaan keempat tentang apakah orangtua siswa memiliki kesempatan untuk berbicara dengan guru, 15 responden menjawab beberapa kali, tiga responden yaitu SMP Angkasa, LKMD Tawiri dan LKMD Laha menjawab jarang sekali.

Kategori ke4 tentang tingkat kolaborasi dan integrasi di antara kelompok-kelompok agama terdiri dari 4 pertanyaan.

- Pertanyaan pertama yaitu apakah siswa ingin berteman dengan siswa lain yang berasal dari agama yang berbeda, dijawab oleh 16 responden bahwa perbedaan agama bukan masalah, bahkan ada 1 responden yaitu dari SMP LKMD Tawiri yang menjawab ingin memiliki banyak teman dari agama lain, 2 responden dari SMP Angkasa dan LKMD Kaha menjawab bahwa mereka lebih memilih untuk berteman dengan yang agamanya sama.
- Pertanyaan kedua tentang hubungan siswa dengan temannya dijawab oleh 16 responden bahwa beberapa teman mereka mendengarkan dan membantu mereka dalam menghadapi masalah, 2 responden yaitu SMP Angkasa dan LKMD Tawiri menjawab bahwa sangat jarang teman mereka mendengar dan membantu mereka dalam menghadapi masalah.
- Pertanyaan ketiga tentang apakah siswa merasa disisihkan dalam pergaulan di sekolah dijawab oleh 17 responden bahwa mereka jarang merasa diperlakukan seperti itu, 1 responden dari SMP Angkasa menjawab bahwa sering merasa disisihkan dalam pergaulan di sekolah.

Kategori kelima tentang tingkat kolaborasi di antara siswa terdiri dari 2 pertanyaan.

- Pertanyaan pertama yaitu apakah siswa akan membantu teman sekelasnya yang memiliki masalah dijawab oleh 14 responden bahwa mereka akan menolong temannya yang memiliki masalah, 3 responden menjawab mungkin akan membantu, sedangkan 1 responden menjawab bahwa ragu-ragu untuk menolong.
- Pertanyaan kedua tentang kerjasama antar siswa dalam belajar dan kegiatan sekolah dijawab oleh 15 responden bahwa kerjasama tersebut sudah terjalin, 2 responden menjawab bahwa kerjasama tersebut bisa terjadi pada hal-hal tertentu, 1 responden

yaitu SMP Angkasa menjawab bahwa kerjasama seperti itu tidak sering terjadi.

B. Survey dengan responden guru: dilakukan di 17 sekolah yang sama dengan survey untuk siswa tapi minus SMP 8

Kategori kesatu tentang partisipasi dan pengetahuan tentang perencanaan pengembangan sekolah terdiri dari 2 pertanyaan.

- Pertanyaan pertama tentang partisipasi dalam perencanaan pengembangan sekolah tahun 2005-6, dijawab oleh 2 responden yaitu di SMP Xaverius Passo dan SMP PGRI 2 bahwa mereka berpartisipasi dalam hampir semua hal, 7 responden menjawab bahwa mereka berpartisipasi pada beberapa bagian, oleh 5 responden bahwa mereka sangat sedikit mengambil peran, dan 4 responden bahwa mereka sangat jarang berpartisipasi dalam hal tersebut.
- Pertanyaan kedua tentang apakah guru mengetahui tentang perencanaan pengembangan sekolah tahun 2005-6, dijawab oleh 8 responden bahwa mereka sangat sedikit mengetahui isi perencanaan pengembangan sekolah jangka waktu 2005-6, 5 responden menjawab bahwa mereka hanya tahu ringkasannya saja, 3 responden menjawab bahwa pengetahuan mereka tentang perencanaan itu sangat luas, 1 responden yaitu dari SMP 12 menjawab bahwa ia sama sekali tidak mengetahui isi perencanaan pengembangan sekolah 2005-6.

Kategori kedua tentang kepemimpinan kepala sekolah dan hubungan antara guru dan kepala sekolah, terdiri dari 2 pertanyaan.

- Pertanyaan pertama yaitu tentang kolaborasi kepala sekolah dan guru dalam meningkatkan kualitas pendidikan di sekolah dijawab oleh 12 responden bahwa kolaborasi itu sangat sering dilakukan oleh kepala sekolah dan guru, 1 responden yaitu dari SMP 15

menjawab bahwa kolaborasi kepek dan guru selalu dilakukan, 4 responden menjawab bahwa kolaborasi terjadi pada beberapa event.

- Pertanyaan kedua tentang kepemimpinan kepala sekolah, dijawab oleh 9 responden bahwa kepala sekolah biasanya memperlihatkan gaya pemimpin yang baik, 5 responden menjawab kepala sekolah selalu memperlihatkan kepemimpinan yang baik, 3 responden menjawab bahwa kepala sekolah pada saat-saat tertentu memperlihatkan kepemimpinan yang baik.

Kategori ketiga tentang kolaborasi dan hubungan kerja antar guru, terdiri dari dua pertanyaan.

- Pertanyaan pertama tentang apakah guru-guru berdiskusi bersama mengenai problem mengajar atau mengenai isu tentang manajemen sekolah, dijawab oleh 7 responden bahwa paling tidak hal itu dilakukan sekali dalam sebulan, 2 responden menjawab bahwa hal itu dilakukan paling tidak satu kali atau lebih dalam seminggu, 8 responden menjawab bahwa diskusi tersebut jarang sekali dilakukan.
- Pertanyaan kedua, guru diminta untuk memberikan rating atas hubungan antara rekan-rekan guru di sekolah, dijawab oleh 12 responden bahwa hubungan antar guru itu baik, 5 responden menjawab biasa saja.

Kategori keempat tentang tingkat kepercayaan diri atas keahlian, pengetahuan tentang budaya lokal terdiri dari 3 pertanyaan.

- Pertanyaan pertama tentang apakah guru yakin atas keahlian dan pengetahuannya untuk mengajarkan mata pelajaran yang diasuhnya, 16 responden menjawab bahwa mereka percaya diri dan hanya 1 responden yang guru di SMP Angkasa yang menjawab biasa saja.
- Pertanyaan kedua tentang apakah guru mengintegrasikan elemen lokal (seperti sejarah, adat, tradisi budaya) dalam pelajaran yang

diasuhnya, 7 responden menjawab bahwa separuh pelajarannya diisi dengan elemen lokal, 7 responden menjawab bahwa elemen lokal diberikan dalam beberapa pelajaran, 3 responden menjawab bahwa elemen lokal diberikan dalam sedikit pelajaran.

- Pertanyaan ketiga tentang apakah pengetahuan guru tentang sejarah/adat/tradisi budaya lokal dinilai cukup untuk bisa diintegrasikan dalam pelajaran, dijawab oleh 8 responden bahwa mereka cukup yakin atas pengetahuan tentang budaya lokal cukup sufisien, 9 responden menjawab bahwa mereka tidak terlalu yakin bahwa pengetahuan budaya lokal mereka sufisien

Kategori kelima tentang pengaruh dari konflik terdiri dari 2 pertanyaan.

- Pertanyaan pertama apakah masih trauma pada paska konflik, dijawab oleh 9 responden bahwa trauma yang tersisa hanya sedikit, 6 responden menjawab bahwa untuk beberapa hal mereka masih trauma.
- Pertanyaan kedua tentang apakah guru bersedia mengajar di sekolah dimana agama lain dominan, 16 responden menjawab bahwa mereka bersedia tanpa rasa keengganan, 1 responden bersedia tapi dengan rasa enggan.

Kategori keenam tentang hubungan dengan komunitas terdiri dari 4 pertanyaan.

- Pertanyaan pertama guru diminta untuk memberikan rating atas hubungan antara sekolah dengan masyarakat di sekitar sekolah. 13 responden menjawab bahwa hubungan baik-baik saja, 4 responden menjawab hubungan biasa saja.
- Pertanyaan kedua tentang kolaborasi orangtua siswa dengan sekolah dan dalam pendidikan, dijawab oleh 9 responden bahwa kolaborasi terjadi sesekali, 6 responden menjawab bahwa kolaborasi orangtua siswa dengan sekolah seringkali terjadi, 2

responden menjawab bahwa jarang terjadi kesempatan untuk kolaborasi antara orangtua siswa dan sekolah.

- Pertanyaan ketiga apakah pihak sekolah punya upaya khusus untuk melibatkan orangtua siswa dan komunitas dalam kegiatan sekolah, 12 responden menjawab sesekali, 5 responden menjawab bahwa jarang ada kesempatan untuk hal itu.
- Pertanyaan keempat apakah pihak sekolah melakukan pertemuan regular dengan orangtua siswa untuk diskusi tentang pendidikan di sekolah, 11 responden menjawab bahwa seringkali diskusi tersebut berlangsung, 2 responden menjawab diskusi tersebut sangat sering terjadi, 4 responden menjawab diskusi jarang dilakukan.

Kategori ketujuh tentang analisis atas siswa terdiri dari 5 pertanyaan.

- Pertanyaan pertama apakah siswa aktif berpartisipasi di kelas (bertanya, mengeluarkan pikiran, dll), 4 responden menjawab mayoritas siswa aktif berpartisipasi, 10 responden menjawab sebagian siswa aktif berpartisipasi, 3 responden menjawab hanya beberapa siswa yang aktif berpartisipasi.
- Pertanyaan kedua apakah siswa bisa kolaborasi dan hormat pada guru, 14 responden menjawab mayoritas siswa seperti itu, 3 responden menjawab sebagian siswa bisa kolaborasi dan hormat pada guru.
- Pertanyaan ketiga apakah siswa masih trauma paska konflik, dijawab oleh hampir seluruh responden bahwa hanya beberapa siswa yang masih trauma.
- Pertanyaan keempat apakah siswa bisa berkolaborasi satu sama lain dalam belajar dan bermain, dijawab 7 responden bahwa sebagian siswa bisa melakukan itu, sisanya 7 responden menjawab bahwa mayoritas siswa bisa berkolaborasi dalam belajar dan bermain.

- Pertanyaan kelima apakah siswa bisa bergabung dengan siswa lain yang berasal dari agama yang lain, dijawab oleh 12 responden bahwa mayoritas siswa bisa bergabung dengan siswa lain yang beda agama, 5 responden menjawab bahwa sebagian siswa bisa bergabung dengan siswa lain yang beda agama.