

**Problematika *Capacity Building*
Kelembagaan Pemerintahan Lokal
dalam Pengelolaan Konflik di Maluku**

Sri Yanuarti (Koordinator)
Thung Ju Lan
Josephine Rosa Marieta
Mardiyanto W. Tryatmoko



Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

LIPI

© Indonesian Institute of Sciences (LIPI)
Pusat Penelitian Politik*
2006

Katalog dalam Terbitan

Problematika *Capacity Building* Kelembagaan Pemerintahan Lokal dalam
Pengelolaan Konflik di Maluku/Sri Yanuarti, Thung Ju Lan, Josephine Rosa
Marieta, Mardiyanto W. Tryatmoko. – Jakarta : LIPI Press, 2006.
v + 207 hlm.; 14,8 x 21 cm

ISBN 979-799-070-2

1. Manajemen konflik

3. *Capacity building*

2. Maluku

4. Pemerintahan lokal

320.8

Desain Sampul : Mardiyanto W. Tryatmoko
Desain Isi : Abu Bakar
Foto Sampul : *Koleki Pribadi*
Penerbit : LIPI Press, anggota Ikapi



*Pusat Penelitian Politik - LIPI
Gedung Widya Graha Lt. 11
Jl. Gatot Soebroto No. 10, Jakarta
Telp. : (021) 5207118
Fax. : (021) 5207118

KATA PENGANTAR

Penelitian Problematika *Capacity Building* Kelembagaan Pemerintahan Lokal dalam Upaya Pengelolaan Konflik di Maluku merupakan penelitian tahun pertama dari fase kedua penelitian terpadu tentang konflik di Maluku. Penelitian terpadu ini adalah salah satu program riset kompetitif dan diseminasi Iptek yang diharapkan menghasilkan suatu hasil penelitian multi disipliner yang komprehensif dan terfokus, sehingga memberikan kontribusi yang lebih besar dan lebih baik bagi upaya pembangunan bangsa.

Mengingat kompleksitas permasalahan penguatan kelembagaan lokal dalam pengelolaan konflik di tingkat lokal maka penelitian yang menyeluruh tidak mungkin untuk dilakukan dalam waktu singkat. Oleh karena itu, penelitian ini diarahkan untuk studi jangka panjang selama tiga tahun.

Hasil penelitian tahun pertama ini secara spesifik merupakan gabungan hasil studi literatur dan studi lapangan untuk mengidentifikasi problematika *capacity building* dalam pengelolaan konflik di tingkat lokal termasuk di dalamnya: a) sejauhmana fungsi penting di dalam kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* yang dapat dijadikan sebagai kanalisasi resolusi konflik sekaligus pencegahan konflik komunal. Dalam hal ini akan dipetakan isu-isu strategis yang dapat ditangani oleh kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* dalam perannya untuk kanalisasi konflik sekaligus pencegahan konflik komunal; b) fungsi-fungsi penting apa saja yang dimiliki oleh *negeri/ratschap/ohoi* yang dapat dikaitkan dengan kelembagaan formal pemerintah dan juga fungsinya untuk pembangunan di masyarakat. Dalam hal ini diharapkan dapat dikembangkan pola hubungan kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* dengan kelembagaan formal pemerintah yang tepat bagi pembangunan

di masyarakat di masa depan. Dengan melihat kedua permasalahan besar tersebut, pada akhir bagian penelitian ini diulas tentang alternatif model kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* yang bisa dikembangkan dalam kaitannya dengan pengelolaan konflik di tingkat lokal.

Secara keseluruhan hasil penelitian ini nantinya diharapkan akan menghasilkan *rapid assessment* dan *tentative academic guideline* yang bisa dijadikan dasar bagi pembuat kebijakan terkait dengan pembentukan sistem manajemen konflik di Maluku, khususnya pilihan-pilihan strategis yang bisa diambil terkait dengan; *Pertama*, nilai penting atau strategis apa yang bisa dimunculkan di dalam kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* dalam kaitannya dengan manajemen konflik?; *Kedua*, bagaimana kedudukan *negeri/ratschap/ohoi* di dalam kerangka besar hubungan kelembagaan *state* dan *society*. Apakah struktur *negeri/ratschap/ohoi* akan ditetapkan dalam struktur kelembagaan formal ataukah ia masuk dalam struktur adat yang bersifat otonom?; *Ketiga*, format kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* seperti apa yang paling sesuai dengan harapan masyarakat Maluku ?

Buku ini tidak mungkin terbit tanpa adanya bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu, kami mengucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada Ketua LIPI, Deputi Ketua LIPI Bidang Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemasyarakatan, yang telah memberikan dukungan terhadap kegiatan penelitian ini. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada berbagai pihak yang telah membantu penelitian ini, baik yang berada di Jakarta maupun di daerah penelitian.

Ibarat pepatah, “Tiada gading yang tak retak,” kami juga mengakui bahwa masih banyak kelemahan yang terdapat dalam laporan penelitian ini. Untuk itu, kami berharap adanya masukan maupun kritik dari para pembaca yang dapat kami gunakan sebagai bahan perbaikan penelitian di masa depan. Akhir kata, semoga hasil penelitian ini dapat mengisi kekosongan dalam ranah studi konflik pada umumnya dan studi penguatan

Kata Pengantar

kapasitas kelembagaan dalam pengelolaan konflik pada khususnya.

Jakarta, Desember 2006

Peneliti Utama

Sri Yanuarti

Problematika Capacity Building Kelembagaan Pemerintahan Lokal dalam Pengelolaan Konflik di Maluku

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Daftar Isi	v
Bab I Pendahuluan	1
<i>Tim Peneliti</i>	
Bab II Kelembagaan Lokal di Maluku Tenggara	37
<i>Mardiyanto W. Tryatmoko</i>	
Bab III Kelembagaan Adat dan Pengelolaan Konflik: Studi Kasus Kota Ambon dan Maluku Tengah	115
<i>Sri Yanuarti</i>	
Bab IV Manajemen Konflik dan Keberagaman dalam Konteks ”Kembali Negeri/Ohoi/Ratschap”	177
<i>Josephine Rosa Marieta</i>	
Bab V Strategi manajemen keberagaman: Operasionalisasi Konsep Keberagaman, Hak-hak Minoritas dan <i>Power Sharing</i> dalam Konteks <i>Capacity Building</i> Kelembagaan <i>Negeri/Ohoi/Ratschap</i> di Maluku Tengah & Maluku Tenggara	195
<i>Thung Ju Lan</i>	
DAFTAR PUSTAKA	207

Problematika Capacity Building Kelembagaan Pemerintahan Lokal dalam Pengelolaan Konflik di Maluku

Bab I

Pendahuluan

A. Latar Belakang Permasalahan

Konflik sosial yang terjadi di Kepulauan Maluku pada kurun waktu 1999 – 2001 bukan saja mengakibatkan ribuan jiwa melayang namun juga selama lima tahun paska konflik masih menyisakan beberapa persoalan yang potensial membuka luka lama. Upaya menciptakan perdamaian di Maluku dan Maluku Utara sudah cukup berhasil, tetapi perdamaian yang diharapkan bukan sekedar penghentian kekerasan bersenjata. Hasil penelitian tahun 2003 sampai tahun 2005 menemukan bahwa masih banyak agenda yang harus diselesaikan dalam upaya memperbaiki kondisi yang selama ini dianggap sebagai akar konflik. Persoalan segregasi sosial, misalnya, tampak semakin mengental pada paska konflik. Hal ini disebabkan karena dalam menghadapi konflik dan trauma konflik, masyarakat cenderung melakukan pengelompokan komunal atas dasar agama untuk mencari rasa aman. Selain itu, kita masih melihat tingginya tingkat pengangguran dan penyakit sosial lainnya, ditambah dengan kesenjangan ekonomi yang di-stigmatisasi melalui persepsi tentang dominasi etnis tertentu dalam struktur sosial.

Berbagai kendala yang dihadapi oleh Propinsi Maluku dalam proses *recovery* (resolusi dan rehabilitasi) tidak berbeda jauh dengan yang terjadi di Propinsi Maluku Utara, meskipun di tingkat masyarakat tampak terlihat hubungan sosial yang kembali harmonis, namun geliat konflik di tingkat elit masih kentara dan menjadi pembicaraan masyarakat. Konflik para elit politik yang mampu memobilisasi massa menyebabkan konflik horisontal masih menggejala hingga kini, terlebih lagi pada saat berlangsungnya pilkada (pemilihan kepala daerah) di beberapa kabupaten dan kota di Maluku dan Maluku Utara. Perebutan kekuasaan dan kepentingan elit lokal menyebabkan upaya resolusi maupun rehabilitasi yang seharusnya cepat terselesaikan

menjadi terabaikan. Di sisi lain masyarakat yang ingin kembali ke jatidirinya sebagai “orang Maluku” dihadapkan pada persoalan eksistensi pendatang dan kelembagaan formal yang “memaksa” menggunakan nilai-nilai baru. Politik etnisitas yang memunculkan diskriminasi etnis tampak lebih mengental terutama dengan munculnya isu “putra asli daerah” dalam proses pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung, maupun dalam proses rekrutmen pegawai lokal. Isu putera asli daerah juga merupakan isu andalan dalam upaya membangun daerah baru. Pemekaran wilayah untuk tingkat propinsi yang dilanjutkan dengan pemekaran beberapa kota dan kabupaten di Maluku Utara pada prakteknya telah menyebabkan beberapa masalah serius. Masalah pertama adalah munculnya segregasi etnis yang terbagi atas dasar wilayah kabupaten. Fenomena ini menguat seiring dengan kehadiran pilkada untuk menentukan bupati definitif yang pertama di daerah pemekaran. Persoalan kedua dari dampak pemekaran wilayah adalah minimnya ketersediaan dan lemahnya kapasitas sumber daya manusia (SDM) di daerah baru. Sebagai contoh, kurangnya tenaga pengajar di beberapa kabupaten yang baru terbentuk tentunya akan menyebabkan minimnya kualitas pendidikan masyarakat di daerah tersebut. Masalah kualitas aparat pemerintahan yang masih minim juga menyebabkan keresahan masyarakat yang berpotensi memunculkan konflik baru. Kabupaten Halmahera Tengah adalah salah satu kabupaten yang setelah tiga tahun resmi berdiri ternyata belum mampu menyiapkan infrastruktur utama pemerintahan. Kenyataan tersebut membuat masyarakat resah, terutama karena muncul isu “penggabungan kembali wilayah” yang akan diterapkan jika pemerintah Kabupaten Halmahera Tengah tidak juga menyiapkannya.

Proses rehabilitasi paska konflik yang diharapkan selesai dalam waktu tiga tahun pada kenyataannya belum terselesaikan dengan baik. Dana Inpres, dana alokasi khusus, maupun dana dekonsentrasi telah banyak dikucurkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk merehabilitasi sektor-sektor strategis yang harus segera dipulihkan, namun sangat

disayangkan bahwa kapasitas birokrasi pemerintah propinsi, kabupaten dan kota dalam penanganan rehabilitasi korban kerusuhan masih sangat jauh dari yang diharapkan. Kelemahan birokrasi tersebut antara lain dikarenakan: Pertama, kurangnya koordinasi antara dinas-dinas terkait dalam melakukan program. Kedua, tidak adanya pengawasan melekat yang senantiasa memantau pelaksanaan program. Ketiga, pengadaan tender yang tidak transparan, dan keempat, banyaknya korupsi yang dilakukan oleh instansi terkait. Oleh sebab itu semua yang dilakukan oleh pemerintah daerah terkesan hanya terbatas pada menjalankan kewajiban untuk melaksanakan proyek, dengan tidak melihat hasil melalui evaluasi capaian. Tidak heran jika masih banyak pengungsi yang belum tertangani dengan baik. Belum lagi program peningkatan pendidikan masyarakat yang jauh dari yang diharapkan karena sebagian anggarannya digelapkan oleh "oknum" pemerintah sendiri.

Tuntutan ke arah *good governance* bagi lembaga pemerintah khususnya di Propinsi Maluku – termasuk kabupaten dan kota di dalamnya - tampaknya masih jauh dari yang diharapkan. Hal tersebut disebabkan karena para pejabat pemerintah daerah masih berorientasi pada kepentingan pemeliharaan kekuasaannya daripada kepentingan publik. Di sisi lain kapasitas birokrat bawahan masih rendah dalam melaksanakan tupoksi (tugas pokok organisasi)nya. Kapasitas aparat birokrasi yang belum optimal dalam melakukan fungsinya terlihat dari pemberian pelayanan dasar yang berbelit dan diskriminatif, serta tingginya tingkat korupsi terutama di sektor rehabilitasi. Selain itu, kelembagaan pemerintahan daerah belum tertata dengan baik, dan cenderung ditandai dengan tingkat ego sektoral yang tinggi, ditambah dengan lemahnya pengawasan sektoral dan regional, serta tidak adanya manajemen integratif melalui penerapan prinsip-prinsip mekanisme yang baik. Kelemahan manajemen pemerintah daerah itu terlihat dari upaya rehabilitasi daerah paska konflik yang cenderung dilakukan secara parsial oleh dinas-dinas terkait dengan tingkat kebocoran yang tinggi. Kelemahan itu selalu

ditepis dengan mengkambing-hitamkan kontraktor sebagai pelaksana lapangan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang seharusnya secara intensif melakukan “pengawasan” di bidang pemerintahan – dalam pandangan masyarakat - juga tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Pansus yang dibentuk khusus untuk menangani masalah pengungsi dan pendidikan masyarakat ternyata juga terkena “dugaan terlibat dalam penggelapan anggaran”. Seharusnya rehabilitasi dapat dilakukan dengan perencanaan yang matang, apabila dilakukan evaluasi secara berkala dengan indikator keberhasilan yang telah dirumuskan sebelumnya.

Ironisnya, masing-masing pihak - baik institusi pemerintah maupun di antara lembaga-lembaga masyarakat sendiri - masih belum bisa menyatukan visi dan misi mengenai solusi jangka panjang, termasuk rekonstruksi Maluku dan upaya pencegahan (*early warning system*) bagi munculnya konflik dan kekerasan bentuk baru. Proses resolusi konflik di wilayah Maluku Tengah dianggap oleh masyarakat belum menyentuh akar persoalan. Perjanjian Malino II dianggap sebagai kesepakatan antar elit belaka. Segala kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah untuk menyelesaikan konflik di Kepulauan Maluku masih dirasakan masyarakat sebagai sangat elitis. Proses pembuatan kebijakan publik hampir tidak melibatkan level bawah masyarakat, walaupun mekanisme musbangdes, musrenbang, dan lain sebagainya tetap dilalui namun hal tersebut bersifat simbolik belaka. Wacana “kembali ke *negeri*” sebagai suatu solusi konflik, yang sudah pula menjadi peraturan daerah (perda) pada tingkat propinsi, ternyata tidak mengikutsertakan *Forum Latupati* (forum raja-raja di Kota Ambon dan Kabupaten Maluku Tengah), ataupun *Lor Lim - Ur Siu* (para raja di kepulauan Kei – Maluku Tenggara), dalam pembahasannya di tingkat kabupaten sehingga masyarakat dan khususnya para raja yang secara adat menguasai wilayah *ratschap* merasa diacuhkan oleh pemerintah daerah. Padahal para raja di Maluku pada umumnya, dan di Kepulauan Kei khususnya, masih memiliki peranan yang cukup penting sebagai peredam konflik di tingkat

negeri maupun antar *negeri*, yang di Kepulauan Kei dikenal dengan nama *ohoi & ratschap*.

Sebagai bentuk pemerintahan terkecil, sebuah *negeri/ratschap/ohoi* memiliki struktur dan mekanisme secara lengkap. Sistem pemerintahan *negeri/ratschap/ohoi* mencakup birokrasi pemerintahan di bawah raja dan badan perwakilan yang direpresentasikan di dalam lembaga *saniri negeri*. *Kepala soa, kapitan, kewang* dan perangkat adat lainnya merupakan unsur eksekutif yang masing-masing memiliki peran sosial yang cukup besar dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. *Saniri negeri* merupakan lembaga pendamping raja yang berfungsi memberikan nasihat dan pertimbangan kebijakan di tingkat *negeri/ratschap/ohoi*. Selain itu, *saniri negeri* berfungsi sebagai mediator dalam penyelesaian konflik di dalam *negeri/ratschap/ohoi*.

Meskipun demikian, perlu pula dicatat bahwa posisi dan kewenangan tersebut cenderung bersifat fluktuatif seiring dengan dinamika kehidupan sosial-politik masyarakat lokal. Sistem pemerintahan *negeri/ratschap/ohoi* yang sudah berjalan selama beratus-ratus tahun ini mulai berevolusi sesuai dengan tuntutan dan tantangan zaman yang dihadapinya. Diterapkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa menjadikan peran adat menjadi lemah dan bahkan hampir-hampir ditinggalkan, khususnya bagi daerah yang banyak pendatangnya seperti pulau Ambon. Walaupun demikian, di *negeri* Islam adat istiadat masih dipelihara dengan baik. Kepala pemerintahan ada di tangan raja dan imam selaku pimpinan agama. Sementara di desa Kristen terjadi dominasi dari pimpinan agama, yang dalam hal ini adalah pendeta, yang masuk ke ranah pemerintahan. Selain itu juga banyak sistim adat istiadat yang mulai ditinggalkan oleh desa Kristen karena tidak sesuai dengan ajaran agama. Namun demikian, secara umum keberadaan kelembagaan *negeri* di Kepulauan Lease dan keberadaan kelembagaan *ratschap & ohoi* di Maluku Tenggara relatif masih terlestarikan.

Tidak boleh dilupakan bahwa, terkait dengan konflik yang terjadi pada tahun 1999 – 2001, dalam banyak kejadian adat justru dijadikan sebagai alat untuk memobilisasi massa dalam perang. Individu yang menyandang nama besar di masa lalu atau memiliki garis keturunan sebagai perangkat adat terdorong untuk membentuk kelompok dan jaringan guna mempertahankan atau memenangkan peperangan. Demikianlah halnya dengan peranan *kapitan* (panglima perang) yang muncul kembali dan menajamkan eskalasi konflik. Namun demikian, dalam perkembangan selanjutnya, peran lembaga-lembaga *negeri/ratschap/ohoi* tidak hanya menjadi pendorong perang tetapi juga berfungsi sebagai sarana pendorong perdamaian. Perasaan frustrasi dari masyarakat akibat tidak berfungsinya lembaga formal dalam penyelesaian konflik mendorong mereka berpaling kepada kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* dalam upaya penyelesaian sumber konflik dan paska konflik, terutama yang terkait dengan persoalan seperti pengembalian pengungsi, sengketa tanah, serta aset individu dan kelompok. Seiring melemahnya institusi formal dalam penyelesaian konflik di Maluku, peran lembaga-lembaga *negeri/ratschap/ohoi* mulai menguat kembali, meskipun proses ini pada prakteknya banyak dijumpai oleh lembaga-lembaga swadaya masyarakat. Raja yang dianggap memiliki kekuatan magis dan juga mampu berdiri di atas kedua golongan yang bermusuhan mulai mengambil peran aktif dalam proses resolusi konflik. Dimotori oleh raja-raja senior (antara lain Ibu Radja Theresia Maitimu, raja dari Negeri Passo yang sudah meninggal) serta LSM yang menyadari potensi raja sebagai motor penggerak perdamaian, akhirnya proses resolusi konflik mulai bergulir.

Keberhasilan tersebut pada dasarnya terkait dengan sifat kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* yang bertumpu pada ikatan-ikatan tradisional kekeluargaan yang mempunyai sejarah yang panjang. Oleh karena itu, revitalisasi adat merupakan bagian penting dari harapan masyarakat Maluku untuk menyelesaikan konflik di antara mereka. Bagi mereka, dibangkitkannya nilai-nilai dan perangkat budaya – yang telah lama ditinggalkan –

dapat menjadi instrumen penting dalam rangka resolusi konflik sekaligus pencegahan munculnya kembali konflik kekerasan. Mereka beranggapan bahwa dengan dihidupkannya kembali instrumen *negeri/ratschap/ohoi*, masyarakat akan dapat disatukan kembali dalam ikatan tradisi kekerabatan. Persoalannya adalah mereka sendiri masih belum menemukan kata sepakat mengenai format kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* yang paling tepat untuk dihidupkan kembali. Perdebatan yang muncul di antara mereka masih lebih mengarah kepada tuntutan hak daripada merumuskan kewajiban bersama. Hal ini sangat kental terasa di dalam pertemuan-pertemuan *Forum Latupati* (para raja) di Kota Ambon dan Maluku Tengah, di mana para raja menghendaki dikembalikannya hak ekonomi mereka. *Negeri/ratschap/ohoi* yang memiliki sumber pendapatan lebih besar tampak lebih moderat dalam tuntutan pengembalian kewenangan raja dibandingkan dengan *negeri/ratschap/ohoi* yang kurang potensial secara ekonomis. Hal ini dapat dimengerti karena dalam banyak hal, diperlukan dana yang besar untuk memobilisasi masyarakat dalam rangka penguatan kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* tersebut, khususnya ketika hubungan-hubungan sosial sudah mengalami komersialisasi akibat pengaruh-pengaruh pasar regional dan global.

Hasil penelitian tahun yang lalu (2005) belum cukup tajam menganalisa peran *negeri/ratschap/ohoi* sebagai metode kanalisasi konflik sekaligus pencegahan konflik komunal, untuk itulah diperlukan penelitian yang lebih mendalam – sebagai tindak lanjut dari harapan masyarakat Maluku – mengenai mengenai pentingnya revitalisasi adat (termasuk memperkuat kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* sebagai instrumennya), dan kemampuan kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* dalam pengelolaan konflik. Paling tidak, diperlukan analisa sejarah yang mendalam dan studi tingkah laku para aktor dalam rangka rekonstruksi kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi*. Sebagai tujuan akhirnya, diharapkan dapat membuat model keterpaduan antar masyarakat dan juga dengan pemerintah untuk bersama-sama

merumuskan, mendesakkan, dan juga mengawasi format dan proses penanganan konflik di Maluku yang berkelanjutan.

B. Permasalahan

Berdasarkan penelitian dan temuan sebelumnya, tampak bahwa isu yang paling menonjol dalam resolusi konflik di Maluku adalah upaya mengembalikan kembali peran kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* beserta nilai-nilai kulturalnya. Karena upaya ini sudah mulai direalisasikan dengan diterbitkannya perda “kembali ke *negeri/ratschap/ohoi*”, maka dalam penelitian tahun ini (2006), dan tahun berikutnya, difokuskan kepada penataan atau *capacity building* kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi*, dengan pertanyaan besar sebagai berikut:

- a. Nilai penting atau strategis apa yang bisa dimunculkan di dalam kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* dalam kaitannya dengan manajemen konflik?
- b. Bagaimana kedudukan *negeri/ratschap/ohoi* di dalam kerangka besar hubungan kelembagaan *state* dan *society*. Apakah struktur *negeri/ratschap/ohoi* akan ditetapkan dalam struktur kelembagaan formal ataukah ia masuk dalam struktur adat yang bersifat otonom?
- c. Format kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* seperti apa yang paling sesuai dengan harapan masyarakat Maluku ?

Bertolak dari pertanyaan-pertanyaan di atas, maka tujuan dan sasaran penelitian ini adalah:

- a. Melakukan identifikasi dan analisa mengenai fungsi penting di dalam kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* yang dapat dijadikan sebagai kanalisasi resolusi konflik sekaligus pencegahan konflik komunal. Dalam hal ini akan dipetakan isu-isu strategis yang dapat ditangani oleh kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* dalam perannya untuk kanalisasi konflik sekaligus pencegahan konflik komunal.
- b. Menganalisa hubungan penting *negeri/ratschap/ohoi* yang dapat dikaitkan dengan kelembagaan formal pemerintah dan juga fungsinya untuk pembangunan di masyarakat.

Dalam hal ini diharapkan dapat dikembangkan pola hubungan kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* dengan kelembagaan formal pemerintah yang tepat bagi pembangunan di masyarakat di masa depan.

- c. Sebagai hasil akhir akan disusun model tentatif kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* yang paling sesuai dengan sejarah kebudayaan dan harapan masyarakat Maluku

C. Kerangka Pemikiran

Berbicara tentang *capacity building* kelembagaan pemerintah lokal sama sekali tidak bisa dilepaskan dari konteks kelembagaan pemerintah nasional. Persoalan yang dihadapi pemerintah nasional dalam kaitannya dengan konflik yang terjadi di berbagai tempat di tanah air adalah dikarenakan pemerintah yang merupakan pemerintah nasional yang seharusnya bertanggung jawab atas 'totalitas' seluruh bangsa tidak atau belum berfungsi sebagaimana seharusnya.

Apakah yang disebut dengan pemerintah nasional yang bertanggung jawab atas 'totalitas' seluruh bangsa? Menurut Teodros Kiros dalam artikel pendeknya tentang "Beyond Ethnicity and Nationalism: National Consciousness"¹ yaitu pemerintah yang berfungsi dengan berpedoman pada ide kesadaran nasional. Kesadaran nasional adalah "kesadaran tentang menjadi bagian dari suatu bangsa". Ia membedakan antara nasionalisme yang dalam pandangannya merupakan "cinta irasional terhadap ide tentang bangsa" dengan kesadaran nasional yang merupakan "perasaan moral yang tajam tentang bangsa". Menurutnya, ide tentang "menjadi bagian dari bangsa" ini tidak bisa diajarkan dari luar, bertolak belakang dengan apa yang selama ini diyakini oleh para politisi bahwa partai politik bisa secara politik mengajarkan warganegara. Keyakinan para politisi itu menurut Teodros Kiros adalah kebohongan yang memalukan. Baginya, warganegara bisa mengajarkan diri

¹ Diakses dari <http://www.ethiopiancommentator.com/beyondethnicity/>.

mereka sendiri sebagai subyek moral **kalau mereka diberikan ruang publik yang tepat**², sehingga mereka bisa secara gamblang memakai 'alasan publik' mereka sendiri.

Ia menyadari bahwa bangsa terdiri dari individu-individu yang mempunyai keinginan dan aspirasi yang berbeda-beda, tapi menurutnya "individu-individu yang secara moral dan politik sadar hidup sebagai suatu bangsa perlu menciptakan '**kebaikan bersama**'³. 'Kebajikan bersama' adalah kebaikan di mana **setiap warganegara harus mempunyai sesuatu yang secara fundamental harus ada, sebelum mereka boleh bebas untuk mewujudkan keinginan dan aspirasi pribadi mereka masing-masing**⁴. Menurutny, makanan, kesehatan, rumah dan pakaian adalah barang-barang yang secara fundamental harus ada yang harus dimiliki setiap warganegara sebelum mereka yang bisa dan harus mempunyai lebih dari itu diizinkan untuk mendapatkannya. 'Kebajikan bersama' ini tidak boleh dilihat sebagai suatu keterpaksaan, karena ide kesadaran nasional tersebut harus menyerap kedalam seluruh syaraf moral setiap warganegara sebagai suatu kewajiban, yaitu kesadaran secara moral dan politik. Tugas negara yang bertanggung jawab atau menyebarkan 'kebaikan bersama' ini kepada setiap warganegara dan bukan kepada kelompok etnik tertentu. Kesadaran nasional mengandung arti bahwa "adalah suatu keharusan bahwa harga diri setiap warganegara tidak boleh menjadi permainan politisi-politisi yang manipulatif yang memanfaatkan politik hubungan darah dan kekeluargaan untuk kepentingan pribadinya". Dalam pandangannya, "kebangsaan terlalu berharga untuk secara sederhana dijadikan atribut nasionalisme".

Lalu kepemimpinan nasional seperti apa yang bisa atau harus dikembangkan agar kesadaran nasional tersebut tercipta? Atau, agar masyarakat-masyarakat lokal yang berbeda-beda bisa ditransfer menjadi bangsa, yaitu ketika kelompok-kelompok serta komunitas-komunitas di dalam masyarakat menjadi

² *bold* ditambahkan

³ *bold* ditambahkan

⁴ *bold* ditambahkan

entitas-entitas politik? Pertama-tama dengan menetapkan 'Bangsa-Negara' sebagai model dan norma dari organisasi politik. Kedua, melihat *nation-building* sebagai strategi untuk perkembangan ekonomi dan politik, dimana negara merupakan agen perubahan dan perkembangan; walau perlu juga dicatat bahwa negara dalam proses *nation-building* merupakan aktor dan alat, dan juga merupakan bagian dari persoalan dan solusi. Ketiga, memakai prinsip politik bahwa unit politik dan nasional harus kongruen. Lalu, bagaimana dengan prosesnya?

Jochen Hippler dalam artikelnya yang berjudul "Ethnicity, State, and Nation-Building – Experiences, Policies and Conceptualization"⁵, mengemukakan tiga proses yang saling terkait satu sama lain untuk *nation building*, yaitu: 1). **Penciptaan ideologi integratif** yang tidak harus menggantikan ideologi-ideologi dan identitas-identitas yang sudah ada sebelumnya, tetapi harus ada dan cukup kuat untuk meyakinkan anggota-anggota dari kelompok-kelompok subnasional bahwa mereka juga mempunyai sesuatu yang sama, yang berarti dan penting, dan membedakan mereka dengan kelompok-kelompok lain yang mungkin berasal dari etnik, agama dan bahasa yang sama, tetapi berada di negara yang lain; 2). **Penciptaan masyarakat yang pada prakteknya terintegrasi**, dan ini membutuhkan pengintensifikasian komunikasi, pertukaran ekonomi, lalu lintas, debat publik melalui jaringan komunikasi dan *intercourse* yang ada, baik secara intelektual maupun material sehingga kelompok-kelompok yang berbeda tidak hanya berinteraksi di antara mereka sendiri tetapi juga dengan kelompok-kelompok lain pada tingkat nasional. Mereka harus diintegrasikan ke dalam jaringan yang sama untuk mengatasi isolasi dan egosentris regional, etnik atau bentuk-bentuk lainnya yang sejenis; 3). **Penciptaan aparatus negara yang fungsional** untuk kedua proses di atas, yaitu proses *identity building* dan proses integrasi sosial. Negara harus merefleksikan diri sebagai bentuk utama atau organisasi utama yang mengekspresikan suatu

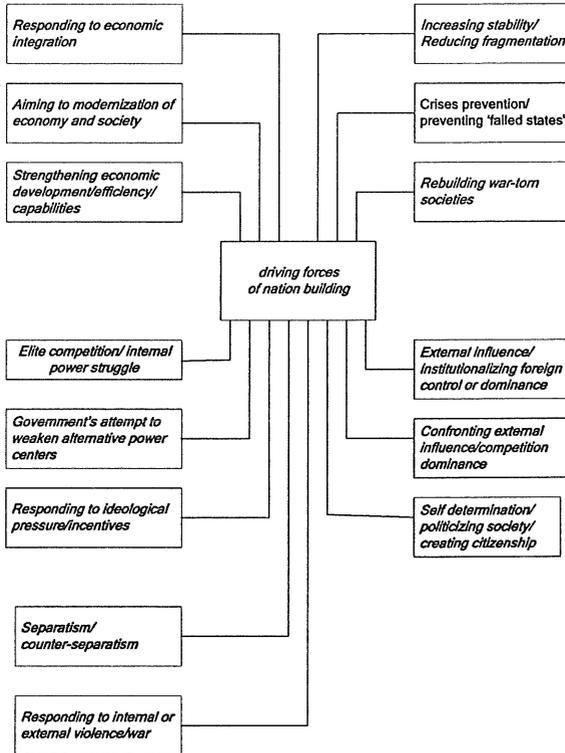
⁵ Diakses dari <http://www.jochen-hippler.de/neu-aufsaeetze/Nation-Building.htm>.

bentuk kesatuan politik yang didukung oleh personal yang loyal kepadanya (negara dan sistem legislatif, bukan kepada kelompok kekerabatan, agama dan desa/kampung) dan diterima (mendapat legitimasi) oleh seluruh penduduk negara.

Pada intinya, seperti digambarkan oleh Jochen Hippler (lihat skema di bawah), ada aktor ekonomi, politik, ideologis dan internal-eksternal yang bekerja dalam proses *nation-building* tersebut. Skema Jochen Hippler ini pada hakekatnya sejalan dengan argumen George Schopflin⁶ yang mengatakan bahwa bukan hanya *civil society* dan kewarganegaraan yang menjadi prakondisi bagi demokrasi, walaupun memang *civil society* merupakan salah satu komponennya yang paling penting. Ia berpendapat bahwa ada "tiga kunci demokrasi yang saling terkait satu sama lain, yaitu: *civil society*, negara dan etnisitas". Masing-masing "mempunyai fungsi dan peranan yang berbeda sehingga menghasilkan sikap dan aspirasi yang berbeda pula, walau kadang-kadang tumpang tindih dan kadang-kadang saling bertentangan". Ketiganya selalu dibentuk dan diformulasikan kembali secara dinamis melalui interaksi di antara mereka yang terus menerus, sehingga "*civil society* bukanlah merupakan suatu entitas yang statis", akan tetapi cenderung bersifat "cair, berubah-ubah, penuh konflik, responsif terhadap perubahan dalam politik dan sensitif terhadap tekanan-tekanan yang bermusuhan".

⁶ Dalam "Civil Society, Ethnicity and the State: a threefold relationship", paper for conference on Civil Society in Austria, Vienna, 20-21 Juni 1997, <http://www.ssees.ac.uk/gsl.htm>.

Pendahuluan



Sumber: Hippler, Jochen, "Ethnicity, State and Nation-building - Experiences, Policies and Conceptualization", <http://www.jochen-hippler.de/neu-aufsaeetze/Nation-Building.htm>

Dengan kata lain kita tidak bisa menganalisa *civil society* di luar konteks saling ketergantungan tersebut. Misalnya saja, dalam hubungan antara negara dengan *civil society*, menurut George Schopflin, sulit melihat *civil society* bisa berfungsi tanpa negara karena "warganegara, sebagai agen dan subyek politik secara bersamaan dihambat dan dilindungi oleh negara". Dengan demikian, ia menjelaskan, kontestasi politik yang dilakukan oleh *civil society* selalu berada di dalam batas-batas kerangka sosial politik yang ditetapkan oleh negara sehingga teratur dan tidak *chaos* atau menimbulkan kekacauan, akan tetapi di sisi lain *civil society*, melalui protes-protesnya, juga

telah membantu negara sehingga secara birokratis tidak menjadi kaku.

Selain itu, menurut George Schopflin, dalam mengeluarkan berbagai peraturan, negara juga membutuhkan persetujuan dari masyarakat agar peraturan tersebut bisa efisien, yaitu melalui apa yang disebut sebagai "*rule by consent*", atau memerintah atas dasar persetujuan. Dengan kata lain, ia berpendapat, "legitimasi sekarang merupakan proses dua arah" karena ia harus selalu "diperbaharui secara teratur melalui prosedur yang transparan". Permasalahannya sekarang adalah bagaimana mendapatkan persetujuan tersebut terutama dalam kondisi masyarakat modern yang semakin heterogen saat ini, dimana sekelompok masyarakat dapat menarik kembali persetujuannya (atau legitimasi bagi negara untuk memerintah), atau meminta bentuk pemerintahan yang berbeda ketika sistem pemerintahan tidak dapat diubah, ataupun ketika sudah tidak ada lagi rasa percaya dari masyarakat terhadap pemerintah ?

Kata kuncinya, menurut George Schopflin, adalah bahwa redistribusi kekuasaan mensyaratkan kebangsaan diberikan 'muatan etnis' (di-etnisisasi), karena kalau tidak, tidak bisa terjadi redistribusi kekuasaan, atau bahwa "negara akan terbelah". Hal ini terutama terjadi ketika negara yang konsensus mulai dipertanyakan oleh kelompok minoritas yang karena berbagai hal menemukan kembali identitas dirinya yang berbeda, dan oleh sebab itu mereka menarik kembali persetujuan yang dulu mereka berikan. Perpecahan ini, dalam pandangan George Schopflin, akan mengakibatkan 'kegagalan negara' sampai semacam kompromi tercapai, bahwa penguasa negara bersedia membagi kekuasaan negara dengan kelompok-kelompok yang lain; atau apabila kelompok etnis yang mempunyai kohesi sosial politik yang bersifat teritorial memilih 'pemisahan diri'. Ini – seperti ditekankan oleh George Schopflin – bukan berarti bahwa etnisitas pasti bersifat destruktif bagi demokrasi. Tepatnya, ia memang dapat menghalangi demokrasi ketika negara dan/atau *civil society* keduanya terlalu lemah untuk mengontrolnya sehingga kriteria etnis cenderung dipakai

untuk kepentingan negara dan masyarakat. Menurut George Schopflin, apa yang mendasari dari terjadinya eksek nasionalis misalnya adalah ketika "kombinasi negara dan etnisitas dipakai melawan *civil society*", yaitu ketika terjadi pergeseran kepada 'etnisisasi politik', dimana "seluruh kekuasaan dijalankan oleh kriteria etnis" (contohnya yang paling jelas adalah Perancis). Solusinya, dalam pandangan George Schopflin, adalah dengan "memasukkan semua komunitas etnis ke dalam wilayah negara melalui peraturan-peraturan kewarganegaraan", dan menerima kenyataan bahwa "kewarganegaraan akan diwarnai oleh lebih dari satu etnisitas". Idealnya memang tercapainya "suatu keseimbangan 'tiga tingkat' antara kewarganegaraan, etnisitas dan negara", walaupun tidak harus sempurna, karena apabila hanya ada dua elemen yang berfungsi, hasilnya bisa konsensus untuk semi-otoritarianisme seperti yang terjadi pada Kroasia tahun 1990an, keberadaan negara independen yang dipertanyakan ketika ketiga elemen di atas semuanya lemah, ataupun berkembang suburnya etnisitas, khususnya ketika negara dan *civil society* kedua-duanya lemah. Yang terakhir ini barangkali seperti yang terlihat dalam kasus Indonesia pasca 1998, atau menurut George Schopflin, seperti situasi pasca komunis pada umumnya di negara-negara komunis. Dengan demikian bisa disimpulkan bahwa, "etnisitas [memang] memegang peranan yang sangat penting dalam stabilisasi dan stabilitas negara" (Ibid.).

Singkatnya, multi-etnisitas menciptakan berbagai permasalahan yang semakin memperbesar kesulitan Negara untuk mendapatkan persetujuan atau legitimasi untuk memerintah. Akan tetapi kesulitan dalam hal manajemen politik ini bukan tidak bisa diatasi. Jawabannya, menurut George Schopflin bisa ditemukan dalam beraneka bentuk *power sharing* dan penerapan prinsip 'pembatasan diri' bagi etnisitas, walaupun tidak akan populer karena "reproduksi kebudayaan akan dilihat sebagai terancam". Ini semua akan bisa dilakukan apabila – seperti dikatakan oleh George Schopflin – "setiap pihak sensitif terhadap keharusan dari reproduksi kebudayaan,

dan menerima kenyataan bahwa hak-hak yang mereka tuntut juga harus diberikan kepada yang lain". Ini berarti bahwa sistem politik, kelembagaan, serta kewarganegaraan, harus dibuat sedemikian rupa sehingga bisa bertahan dengan "beban tambahan untuk selalu menegosiasikan kekuasaan" di antara kelompok-kelompok etnis, atau antara mayoritas dan minoritas bagi keamanan keduanya. Dengan demikian, persoalan identitas harus didiskusikan setiap hari, dan pengertian seseorang tentang apa yang 'normal dan alamiah' juga harus dipertanyakan setiap hari. Pada akhirnya, kelompok-kelompok tersebut harus "setuju untuk berbeda" tentang beberapa aspek dari apa yang disebut sebagai 'loyalitas terhadap negara', dan mereka tidak menganggap perbedaan ini sebagai sesuatu yang vital bagi keberadaan mereka. Negara harus menerima derajat integrasi yang lebih rendah dari yang diinginkannya, dan Negara juga harus menerima solusi yang berbeda-beda – dan karenanya juga tidak sama dan sederajat – untuk isu-isu tertentu seperti pendidikan. Dengan kata lain, "perbedaan ada di sana, tetapi ia ditangani dengan cara yang tidak universal (berbeda-beda pula)", sebagaimana yang terjadi di Swiss, Finland dan Spanyol.

Bagaimana kita menghubungkan kembali persoalan nasional ini dengan masalah *capacity building* kepemimpinan lokal yang kita teliti? Pada intinya, kita bisa menggaris-bawahi beberapa benang merah, yaitu: **pertama**, tentang 'ruang publik' yang harus diberikan kepada masyarakat untuk menciptakan sendiri 'kebaikan bersama' yang mendasari 'kesadaran nasional' mereka sebagai warganegara. **Kedua**, dalam proses *capacity building* kelembagaan pemerintah lokal sebaiknya – kalau tidak ingin dikatakan harus - mengikuti proses *nation building* tingkat nasional, yaitu dengan menekankan pada ketiga elemen kunci: penciptaan ideologi yang integratif, penciptaan masyarakat yang terintegrasi, dan penciptaan aparatus negara yang fungsional, agar terjadi sinkronisasi antara pusat dan daerah dalam proses demokratisasi yang bertumpu pada kesaling-tergantungan antara tiga elemen utamanya: civil society, negara dan etnisitas. **Ketiga**, menerapkan prinsip "rule by consent" dalam

memerintah, dan memasukkan faktor etnis dalam proses redistribusi kekuasaan agar tidak terjadi perpecahan akibat "tidak adanya persetujuan", "tidak adanya rasa percaya" dan karena "pilihan pemisahan diri yang diambil oleh kelompok yang tidak puas". Keempat, menerapkan berbagai bentuk "power sharing", di samping penerapan prinsip 'pembatasan diri' bagi etnisitas, dan kesiapan untuk selalu menegosiasikan kekuasaan".

Dari sudut pandang manajemen dan organisasi, definisi umum *capacity building* sebenarnya mengarah pada kemampuan lembaga dan sumber daya manusia (SDM) yang dimilikinya 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 dibangun, yang meliputi aktor individual dan aktor keorganisasian (kelembagaan). Kedua, elemen yang dibangun, yang meliputi keterampilan dan keahlian; dan ketiga adalah metode yang mungkin bisa diterapkan seperti pendidikan dan latihan, reformasi legal dan institusional, asistensi keilmuan, dan lain sebagainya.⁷

Definisi *capacity building* dari *The Office for Public Management Ltd* (OPM) mendasarkan pada dua aspek peran *leadership* komunitas dalam peningkatan kualitas layanan publik. Penekanan tersebut terdiri dari elemen (*volume, knowledge, skills, dan behaviour*) dan level (individu dan sektor secara keseluruhan).⁸ Sedangkan fokus dari *capacity building* sebenarnya bisa terletak pada dua penekanan. Penekanan yang pertama berkaitan dengan "sisi penawaran" (*supply side*) seperti birokrasi pemerintahan, atau juga pada "sisi permintaan" (*demand side*) seperti kelompok kepentingan, lembaga swadaya

⁷ Lihat Warsito dan Teguh Yuwono (eds.), *Otonomi Daerah: Capacity building dan Penguatan Demokrasi Lokal*, Puskodak UNDIP, 2003.

⁸ OPM, *Capacity Building in Local Government – Research on Capacity Building Needs*, Final Interim Report to ODPM, January 2003, www.opm.co.uk.

masyarakat (LSM), serikat pekerja, dan lain sebagainya.⁹ Tetapi sebenarnya kedua sisi itu sifatnya adalah komplementer (saling melengkapi). Jadi sangat penting jika birokrasi peka terhadap realitas sosial sebagai motivasi dan stimulan bagi peningkatan kapasitasnya. Selain individu (birokrat) dan keseluruhan elemennya (birokrasi) yang dituntut untuk mengoptimalkan *volume, knowledge, skills*, dan *behaviour*, elemen masyarakat juga memerlukan tindakan dari birokrasi untuk mampu memberdayakan kepentingan mereka demi pembangunan bersama. Dengan kata lain birokrasi harus mampu senantiasa meningkatkan kemampuan masyarakat untuk bisa mengartikulasikan kepentingannya, serta mampu mengakomodasi pelbagai kepentingan tadi ke dalam rencana dan program yang kongkret. Pemberdayaan merupakan pemberian dan atau pendelegasian wewenang. Sedangkan sumber daya manusia merupakan kunci utama sebagai pemegang peran manajemen lokal.

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 perwakilan.¹⁰

⁹ Merilee S Grindle (ed.), 1997, *Getting Good Government*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, dikutip dari Moeljarto Tjokrowinoto, "Transformasi Kontekstual dan *Capacity Building* Birokrasi: Di Ambang Krisis Konstitusi ?", *Analisis CSIS*, No.2, Tahun XXXI/2002.

¹⁰ Rhodes, R.A.W., 1995, "The Institutional Approach", dalam David Marsh, dan Gerry Stoker, *Theory and Methods in Political Science*, MacMillan Press LTD.

Kemudian dalam perkembangannya, pendekatan institusi tidak hanya dipakai untuk menjelaskan lembaga politik, tetapi juga studi konstitusi, administrasi publik, bahkan sampai kepada model *new institutionalism*.

Fokus para ilmuwan yang menggunakan 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. 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 terlibat secara implisit dalam norma, prosedur atau aturan 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).

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, kurang atau lebih distandarisasi. Institusi mencakup hubungan antar lembaga yang bersentuhan dengan

sistem nilai, konsep kebaikan dan keburukan, kebenaran dan kesalahan, hingga dalam suatu pendirian mengenai “setuju” dan “tidak setuju”.¹¹

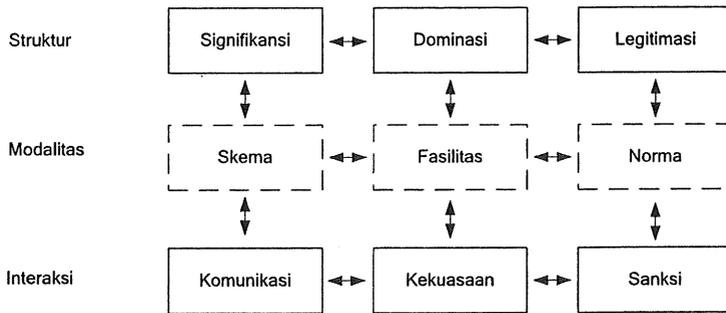
Sebenarnya kelembagaan merupakan bentuk yang bersifat sporadis, yang berlangsung sesaat dan tidak stabil. Meskipun demikian, kelembagaan yang dimaknai sebagai sebuah sistem hubungan antar lembaga akan tampak lebih permanen jika fungsi-fungsi di dalam kelembagaan dilaksanakan sesuai dengan konsensus yang telah dibuat. Bagaimanapun juga, lembaga – yang merupakan unsur dari kelembagaan – merupakan model hubungan manusia atau individu-individu yang lebih bersifat stabil, berkesinambungan, dan kohesif. 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 akan ditaati. Bilamana dia dianggap tidak sah, orang sebaliknya cenderung akan melawannya, dan cenderung mengarah pada kekerasan.¹²

Dari hal itulah institusi akan membentuk struktur yang akan diwarnai oleh signifikansi, dominasi, dan/atau legitimasi yang tergantung pada pandangan dan pengetahuan para aktor. Institusi juga menyediakan modalitas yang terdiri dari skema untuk menentukan kewajiban masing-masing lembaga, fasilitas yang merupakan hak yang akan dikelola oleh masing-masing unsur dalam institusi, dan norma yang menyediakan batasan tingkah laku hubungan kelembagaan.

¹¹ Maurice Duverger, *Sosiologi Politik*, Rajawali Press, edisi keenam, 1998.

¹² Ibid.

SKEMA ELEMEN KELEMBAGAAN



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

Interaksi atau hubungan kelembagaan memang mensyaratkan adanya komunikasi antar lembaga, kekuasaan dalam melaksanakan masing-masing domainnya, dan 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 akibat dari dominasi struktur kelembagaan yang berlebihan akan memunculkan *institutional racism*¹³ yang akhirnya juga dapat mengakibatkan konflik struktural pada tingkat perencanaan, dan konflik komunal 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

¹³ Stokely Carmichael dan Charles Hamilton menggunakan istilah *institutional racism* untuk menggambarkan perhatian atas keseluruhan dan sistemiknya rasisme di Amerika yang mempengaruhi seluruh aspek sosial 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 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.

kewenangan yang signifikan sesuai dengan hasil yang telah dikomunikasikan, maka otomatis akan memunculkan legitimasi dan mengurangi potensi konflik.

Kebijakan publik yang dikeluarkan oleh pemerintah (*state*) memiliki implikasi penting bagi perubahan sosial. Kebijakan pemerintah akan mampu memberikan nilai tambah pada kegiatan ekonomi, keadilan sosial politik, keamanan dan perdamaian di antara kelompok-kelompok etnis, jika integrasi kelompok masyarakat dapat tercipta. Sebaliknya, kebijakan pemerintah yang bersifat diskriminatif atau keberpihakan yang salah, pada kenyataannya akan mengakibatkan konflik antar kelompok di dalam masyarakat ataupun konflik antara masyarakat dengan pemerintah sendiri.¹⁴ Kondisi yang demikian tersebut dapat terjadi akibat *pertama*, ketidak paduan gerak langkah di antara lembaga-lembaga pemerintah. *Kedua*, aspirasi masyarakat yang dinafikkan oleh pemerintah. *Ketiga*, tidak adanya kesepahaman di antara masyarakat sendiri.

Program resolusi dan rehabilitasi konflik sebenarnya merupakan tanggungjawab lembaga pemerintah sebagai pemegang otoritas publik. Di samping memperbaiki infrastruktur publik yang rusak akibat konflik, rehabilitasi diharapkan mengarah kepada resolusi konflik untuk mengatasi persoalan masyarakat yang selama ini dianggap sebagai sumber konflik. Oleh karena itu, tindakan minimal yang harus segera dilakukan oleh pemerintah adalah pertama memadukan gerak langkah seluruh lembaga pemerintah yang ada dalam pembangunan berbasis perdamaian. Kedua, memperhatikan aspirasi masyarakat, dan seoptimal mungkin ditindaklanjuti secara obyektif dalam program kegiatan multi etnis. Ketiga, bertindak sebagai penengah dalam setiap perselisihan antar masyarakat dengan memberikan pemahaman yang tidak hanya didasarkan oleh rasionalitas tetapi juga kultural.

Setidaknya ada empat kunci dilematika yang sering dihadapi dalam melaksanakan program rehabilitasi sekaligus

¹⁴ Lihat dalam Lambang Trijono, (ed), *The Making of Ethnic & Religious Conflict in Southeast Asia: Cases and Resolutions*, CSPS Books, 2004.

resolusi 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 yang terpadu.¹⁵ Kunci persoalan pertama sampai dengan ketiga – sebagaimana disebutkan di atas – merupakan elemen manajemen yang harus diperhitungkan secara cermat dan tepat. Faktor yang keempat lebih kepada legitimasi tindakan untuk mengurangi hambatan dari aktor kunci. Untuk itulah pemerintah diharapkan semaksimal mungkin mengakomodasi semua elemen di dalam masyarakat dengan jalan manajemen keberagaman etnis di dalam kebijakan publik, *power-sharing*, resolusi dan pencegahan konflik, penyampaian pelayanan publik, serta memperhatikan hak-hak minoritas di dalam pemerintahan.¹⁶

Tindakan pencegahan konflik yang salah satu poin awalnya adalah pencegahan paska konflik (*post-conflict prevention*), yaitu mencegah berulangnya konflik melalui reintegrasi dan rekonstruksi masyarakat yang telah tercabik-cabik karena konflik, dapat terfokus kepada: *pertama*, tindakan politik jangka pendek dalam rangka mencegah konfrontasi; *kedua*, penataan kelembagaan untuk menyeimbangkan kekuatan dan membangun rasa percaya di antara kelompok-kelompok yang bermusuhan; dan *ketiga*, reformasi struktur ekonomi dan sosial, yang kadangkala juga disebut “*preventive development*”. Dalam menentukan pilihan di antara strategi-strategi yang berbeda ini, biasanya perumus kebijakan menghadapi masalah validitas tindakan pencegahan (*validity of preventive action*), yakni apakah tindakan yang diambil tepat dan efektif berkaitan dengan latar belakang dan proses eskalasi konflik, serta apakah tindakan tersebut layak (*credibility of action*) untuk sasaran.¹⁷

¹⁵ Adam Higazi, “Dilemmas and Definitions in Post-Conflict Rehabilitation”, ECDPM discussion paper 25-30 in July, 2001. www.ecdpm.org.

¹⁶ The Managing Multiethnic Communities Program, “MMCP Training and Capacity Development for Good Local Public Management of Diversity”, <http://lgi.osi.hu/documents.php?id=28>.

¹⁷ Janie Leatherman, et.al., *Memutus Siklus Kekerasan: Pencegahan Konflik dalam Krisis Intranegara*, Gajah Mada University Press, Januari 2004.

Oleh karena itu, Pemerintah Daerah seharusnya proaktif dalam mendorong dan memotivator 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 di dalam teritori budaya dari yang terkecil. Dengan adanya penciptaan suasana yang kondusif inilah diharapkan akan tercipta kanalisasi penyelesaian konflik yang lebih mudah ditangani oleh pemerintahan terendah bersama dengan masyarakat setempat.

Salah satu persoalan penting yang sedang dipikirkan – dan sudah mulai dilaksanakan - baik oleh pemerintah dan masyarakat di Maluku adalah penguatan kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi*. Di dalam masyarakat sendiri yakin bahwa pendekatan budaya yang telah terbersit dalam kehidupan *negeri/ratschap/ohoi* ataupun hubungan antar *negeri/ratschap/ohoi* mampu menjadi media dalam resolusi dan pencegahan konflik. Sekilas tampaknya menarik, ide membangkitkan nilai-nilai tradisional sebagai manajemen konflik di masyarakat. Meskipun demikian tidaklah semudah membalikkan tangan mengatasi konflik dengan menerapkan kembali kekuatan-kekuatan lama yang terkandung dalam ikatan *negeri/ratschap/ohoi*. Ada beberapa kendala yang perlu dicermati oleh Maluku dalam upaya kembali ke *negeri/ratschap/ohoi*. **Pertama**, perubahan masyarakat *negeri/ratschap/ohoi* tidaklah statis karena banyak sekali perubahan yang terjadi akibat pengaruh nilai-nilai baru yang menegasikan nilai-nilai lama. Nilai-nilai baru yang dimaksud tidak hanya berkaitan dengan perubahan pola ekonomi melainkan juga sisi politis yang terutama berkaitan dengan demokratisasi. **Kedua**, banyaknya pendatang yang telah lama menetap di Maluku mengakibatkan tingkat heterogenitas semakin tinggi. Sangat susah memaksakan nilai-nilai lama kepada para pendatang yang memiliki cara pandang berbeda terhadap keyakinan kultural tertentu. **Ketiga**, banyak pranata adat yang telah berulang kali mengalami perubahan seiring

dengan perubahan rejim. Pertanyaannya adalah jika ada keinginan kembali ke pranata lama, maka pranata mana yang akan dipakai: pranata lama yang pernah dikenal, atau pranata baru yang masih mencari bentuk? Dan jika ada perubahan-perubahan, modifikasi semacam apa yang dapat mengefektifkan pemerintahan *negeri/ratschap/ohoi*?

“Kembali ke *negeri/ratschap/ohoi*” tidaklah hanya sekedar mengembalikan baju semantik istilah *negeri/ratschap/ohoi* dan mengembalikan legitimasi posisi raja. Lebih dari itu esensi kelembagaan di tingkat *negeri/ratschap/ohoi* harus benar-benar dipahami oleh seluruh *stakeholder* di Maluku. Perubahan-perubahan demokratisasi dan desakan modernisasi tidak dapat dipaksa mengadopsi format kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* model lama (*gemeinschaft*). Meskipun demikian tidak juga format kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* sepenuhnya direformasi menjadi “*trias politica*” model baru yang sesuai dengan kelembagaan formal pemerintahan modern. Untuk itu, “kembali ke *negeri/ratschap/ohoi*” harus benar-benar memperhatikan dinamika kelembagaan di tingkat *negeri/ratschap/ohoi* termasuk di dalamnya posisi dan peran raja yang berbeda-beda di tiap *negeri/ratschap/ohoi*, peran lembaga-lembaga adat termasuk urusan peribadatan, sistem nilai atau pranata sosial yang pernah berlaku, dan juga konfigurasi struktur sosial masyarakat setempat, di samping hubungannya yang terbuka dengan lembaga-lembaga baru yang ‘modern’.

Kebijakan pemerintah Orde Baru dengan instrumen UU No 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa memang banyak mempengaruhi bentuk dan mekanisme pemerintahan di tingkat terendah. Posisi raja diganti dengan kepala desa dan juga lembaga-lembaga adat lainnya diganti dengan istilah baru yang tampak lebih “modern”. *Saniri negeri*¹⁸ kemudian disebut dengan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), *kepala soa* diganti dengan Rukun Tetangga atau Rukun Warga

¹⁸ *Saniri-negeri* merupakan dewan adat yang anggotanya terdiri dari *kepala soa* ditambah dengan beberapa perangkat negeri lainnya. Jumlah dan perangkat negeri yang terlibat dalam *saniri-negeri* memiliki variasi yang berbeda di tiap-tiap *negeri*.

(RT/RW), dan lain sebagainya. Meskipun demikian, kurang tepat jika perubahan format kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* ditimpakan sepenuhnya kepada kesalahan kebijakan pemerintah Orde Baru (Orba).

Kebijakan Orba hanya merupakan salah satu kebijakan yang merubah format kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi*. Masih banyak rejim sebelum Orba yang tentunya juga melakukan perubahan terhadap proses dan mekanisme kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi*. Termasuk rekonstruksi yang akan dilakukan saat ini tentu sudah tidak akan secara kaku mengadopsi sistem lama kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi*. Misalnya saja, apakah masih relevan jika *kapitan* (pemimpin perang) dibentuk kembali, atau masihkan perlu *kardjotroop* (pelayan raja) muncul kembali melayani raja?

Jika seluruh struktur kelembagaan yang asli siap dibentuk kembali tentunya keinginan untuk mengembalikan pemerintahan *negeri/ratschap/ohoi* tidaklah terlalu mengalami perdebatan panjang. Persoalannya adalah keinginan dari para kaum romantis yang menginginkan kembalinya struktur kelembagaan itu akan berhadapan dengan kenyataan hukum positif yang mensyaratkan kelembagaan yang lebih demokratis. Padahal dari sisi rekrutmen politik saja sebagian besar lembaga pemerintahan *negeri/ratschap/ohoi* didasarkan pada garis keturunan (genealogis). Terlebih lagi posisi raja yang tampak aristokratis – cenderung otoriter – tampaknya juga sudah mengalami pasang surut peran dan legitimasi, sehingga posisi raja perlu dipertimbangkan kembali, berkaitan dengan hak dan kewenangannya.¹⁹ Dari kenyataan tersebut, tidak menutup kemungkinan akan munculnya pengaruh dari lembaga lain yang lebih “modern”, yang dapat menentukan perubahan status kedudukan raja maupun lembaga lain di dalam struktur pemerintahan negeri.

¹⁹ Perdebatan antara kelompok reformis yang ingin meniadakan nilai-nilai lama dengan kelompok konservatif yang ingin mempertahankan nilai-nilai lama menjadi konflik serius di beberapa *negeri* adat yang berada di kawasan Seram. Lease, dan Ambon (M. J. Latuconsina, “Problem Penataan Sistem Pemerintahan di Maluku”, *Ambon Ekspres*, 11 Juli 2005).

Adapun dalam penelitian ini terlebih dahulu dipetakan mengenai problema pelaksanaan penguatan kembali kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi*, baik yang menyangkut struktur, fungsi, dan mekanismenya dari sisi historis. Tentu saja struktur, fungsi, dan mekanisme kelembagaan menjadi *dependent variable* yang dipengaruhi oleh faktor eksternal dan internal yang pada gilirannya mengakibatkan jatuh-bangunnya kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi*, terutama terkait dengan fungsinya untuk manajemen konflik di tingkat lokal. Faktor eksternal yang dimaksud terkait dengan kebijakan nasional dan wacana global mengenai demokratisasi. Faktor internal lebih menekankan perhatian pada kapasitas SDM lokal, peran *leadership* (termasuk *power relations*), dan tentu saja budaya - termasuk norma- yang ada di dalam masyarakat setempat. Analisis keterkaitan antara variabel tersebut dilihat dalam tiga periode pelaksanaan pemerintahan *negeri/ratschap/ohoi*, yaitu sebelum keluarnya UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, masa pelaksanaan UU 5/79, dan pasca UU 5/79. Dari analisa sejarah tersebut dihasilkan peta sosial-politik kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* sebagai dasar pilihan strategis model kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* dan implementasinya. Rekomendasi akhir dalam bentuk kebijakan penguatan kelembagaan dalam rekonstruksi *negeri/ratschap/ohoi* yang dihasilkan oleh penelitian ini diharapkan mampu menghasilkan format kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* yang terbuka terhadap perubahan, sehingga 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.

D. Metode Penelitian dan Lokasi Penelitian.

Penelitian dilakukan melalui studi pustaka, penelitian lapangan, dan *Focus Group Discussion* (FGD). Studi pustaka terutama difokuskan kepada *literature review* untuk menelusuri model kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* yang telah ada sebelumnya,

termasuk sejarah pasang-surut eksistensi kelembagaan tersebut. Penelitian lapangan dengan wawancara mendalam diarahkan untuk menghimpun berbagai masukan mengenai faktor-faktor penyebab pasang surut kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi*, kondisi empiris kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* saat ini, perdebatan yang sering muncul di dalam hubungan kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi*, dan juga harapan dari berbagai kalangan mengenai bentuk ideal kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* ke depan.

Focus Group Discussion atau FGD dipakai untuk memadukan dan mencari titik temu perbedaan pandangan mengenai format kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi*. Dari hasil FGD yang telah dilakukan terungkap berbagai peluang bagi munculnya ide baru tentang berbagai fungsi di dalam kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi*, termasuk salah satunya adalah fungsi manajemen konflik. Penelitian maupun FGD ini 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).

Lokasi penelitian tahun 2006 ini difokuskan di Propinsi Maluku dengan mengambil sampel beberapa *negeri* di Maluku Tengah dan Kota Ambon, dan di Propinsi Maluku Tenggara dengan mengambil sampel beberapa *ratschap/ohoi*. Alasan pemilihan lokasi penelitian adalah sebagai berikut:

1. Maluku Tengah adalah wilayah kabupaten dengan tingkat ekspektasi “kembali ke *negeri*” yang tinggi. Wilayah ini bisa dikatakan relatif kuat dalam memelihara kebudayaan lokal. Potensi konflik di wilayah ini terutama terkait dengan persoalan kepemilikan dan pengelolaan *petuanan adat*.
2. Ambon adalah wilayah Kota dengan tingkat heterogenitas sosial yang tinggi. Wilayah ini memiliki potensi konflik yang tinggi terutama berkaitan dengan persoalan kota dan segala problemanya.

3. Maluku Tenggara adalah wilayah yang memiliki kekuatan hukum adat dan resistensi yang relatif tinggi terhadap hukum positif. Wilayah ini mampu menyelesaikan konflik komunal paling cepat dibandingkan dengan daerah-daerah lain di Kepulauan Maluku.

Adapun narasumber penelitian terutama dipilih berdasarkan peran pentingnya di dalam kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* selama ini. Narasumber dalam penelitian ini dipilih secara *purposive* (bertujuan). Narasumber dipilih berdasarkan keterwakilan dari kelompok-kelompok yang ada di masyarakat agar didapatkan gambaran secara mendetil mengenai kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi*, baik secara historis, kondisi saat ini, baik dalam hal proses pembuatan serta pelaksanaannya di lapangan maupun harapan di masa mendatang. Tentu saja pendapat dari pemerintah daerah (propinsi/kabupaten/kota) dalam hal ini tidak diabaikan, karena terkait dengan *subsidiarity* kewenangan yang akan dilimpahkan kepada *negeri/ratschap/ohoi*. Akademisi, tokoh masyarakat, dan elemen masyarakat lainnya juga menjadi narasumber bagi penelitian ini, terutama terkait dengan pendapat mereka mengenai format ideal kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi*, dan juga urgensi rekonstruksi *negeri/ratschap/ohoi* untuk manajemen konflik.

Kelompok pengungsi (IDP) di kota Ambon dan Maluku Tengah yang pernah menjadi pusat perhatian pada penelitian di tahun-tahun sebelumnya kali ini tidak dikategorisasikan secara khusus sebagai responden, karena walaupun dalam kenyataannya masih banyak pengungsi korban kerusakan yang belum kembali ke *negerinya*, namun secara berangsur-angsur permasalahan ini sudah mulai dituntaskan oleh pemerintah daerah setempat. Proses wawancara terhadap kelompok pengungsi tetap dilakukan, namun dalam aras *grassroot* (akar rumput). Secara umum komposisi dari narasumber di lapangan, sejauh memungkinkan untuk masing-masing lokasi penelitian, adalah sebagai berikut:

DAFTAR NARASUMBER

NO	NARASUMBER		KETERANGAN
1	KELOMPOK ADAT	RAJA	Keterwakilan dari <i>negeri/ratschap/ohoi</i> Muslim dan <i>negeri/ratschap/ohoi</i> Kristen serta daerah kota dan kabupaten/kecamatan
		TOKOH ADAT (<i>Saniri, Kewang</i> dll.)	Keterwakilan dari <i>negeri/ratschap/ohoi</i> Muslim dan <i>negeri/ratschap/ohoi</i> Kristen serta daerah kota dan kabupaten/kecamatan
		MASYARAKAT ADAT	Kelompok Muslim dan Kristen, dan para IDPs (khususnya untuk Maluku Tengah)
2	KELOMPOK PENDIDIK	SD/SMP/SMA	Keterwakilan dari <i>negeri/ratschap/ohoi</i> Muslim dan <i>negeri/ratschap/ohoi</i> Kristen serta daerah kota/kabupaten dan kecamatan
		UNIVERSITAS	Keterwakilan dari <i>negeri</i> Muslim dan <i>negeri</i> Kristen serta daerah kota dan kabupaten (khususnya untuk Maluku Tengah)
		DINAS PENDIDIKAN	Keterwakilan dari daerah kota/kabupaten dan kecamatan
3	KELOMPOK PEMUDA/I		Keterwakilan dari kelompok <i>Soa Parentah</i> dan orang biasa, kelompok Muslim dan Kristen serta wilayah kota/kabupaten dan kecamatan
4	KELOMPOK LSM		
5	KELOMPOK PEREMPUAN		
6	KELOMPOK TOKOH AGAMA		Keterwakilan dari kelompok Muslim dan Kristen
7	KELOMPOK PENGUSAHA		Keterwakilan dari kelompok pengusaha di daerah kota/kabupaten dan kecamatan
8	KELOMPOK BIROKRAT		Keterwakilan dari daerah propinsi, kota/kabupaten dan kecamatan

Jadwal proses pengambilan data adalah sebagai berikut:

JADWAL INTAKE DATA DI MALUKU TENGAH DAN AMBON

NO	TANGGAL	METODE	PARTISIPAN	POSISI - INSTITUSI/ KELOMPOK	KETERANGAN
1	15 Mei 2006	Wawancara	Halim	Pengacara - Pulau Buru	
			Robby	LSM Maluku Tenggara	
			Wilma	Yayasan Lapa- Lapa Maluku - Samlaki, Maluku Tenggara	
2	22 Juni 2006	Wawancara	Henky Hattu	Dosen Fakultas Hukum Universitas Pattimura	Penggagas Perda "Kembali Ke Negeri"
					Calon Walikota kota Ambon
3	22 Juni 2006	FGD	Tial, Batu Merah, Tulehu, Hitu Messeng, Alang, Negeri Lama, Hative Kecil, Nolloth,	Kelompok Raja di Pulau Ambon, Saparua dan Haruku	
4	23 Juni 2006	Wawancara	Yanes Leatemia	Pembantu Dekan I Fakultas Hukum, Universitas Pattimura	Team Perda "Kembali Ke Negeri"
5	23 Juni 2006	FGD	George Corputty, Inge, Ardath, Samson Atapati, Yanes	Pengurus Yayasan Baileo	
6	24 Juni 2006	Wawancara	Ari, Eta Hentihu	Kelompok Soa Raja di Seram Timur	
				Kelompok Soa Borgor di Batu Merah	

Problematika Capacity Building Kelembagaan Pemerintahan Lokal dalam Pengelolaan Konflik di Maluku

NO	TANGGAL	METODE	PARTISIPAN	POSISI - INSTITUSI/ KELOMPOK	KETERANGAN
7	24 Juni 2006	Wawancara	Dewi, Atta	Kelompok Pemuda/i - Soa Radja Batu Merah	
8	24 Juni 2006	Wawancara	Ibu Nurlette	Kelompok Wanita di daerah kota	
				Kelompok Soa Raja Batu Merah	
9	24 Juni 2006	FGD	Ibu Tien - FISIP Unpati, George Corputty (Baileo), Karel Riry (F. Hukum, Unpati), Hendra (LSM lokal), Jolsa (LSM lokal), Loury (Hualopu), Yustus (EWS)	Diskusi antara LSM, akademisi	
10	25 Juni 2006	Wawancara	Abdulrahman Renuwat	Biro Hukum Propinsi Maluku	Tidak mau diwawancara secara informal dan meminta wawancara kembali dilakukan di kantor, namun pada kenyataannya tidak bisa dilaksanakan
11	25 Juni 2006	Wawancara	Latif Hatala	Kelompok Soa Raja	Bekas Raja Batu Merah

Pendahuluan

NO	TANGGAL	METODE	PARTISIPAN	POSISI - INSTITUSI/ KELOMPOK	KETERANGAN
12	25 Juni 2006	Wawancara	Franky Mewar	Kelompok Birokrat	Bekas Raja Laha, yang sekarang duduk di komisi 3 DPRD
				Kelompok Soa Raja	
13	26 Juni 2006	Wawancara	Ibu Ahatu	Kelompok Pendidik	Guru SD kelas I
			Ibu M. Latuhera	Kelompok Pendidik	Guru Agama
14	26 Juni 2006	Wawancara	Meidi Latuihamalo	Kelompok Pemuda Porto	
			Merci Patipeillohi	Kelompok Pemuda Ulath	
			Rachel Warella	Kelompok Pemuda - Tuhaha	
15	26 Juni 2006	Wawancara	Ansar Wattimena	Kelompok Soa Raja	Seram Timur
16	27 Juni 2006	Wawancara	TOGA Liang	Kelompok Tokoh Adat	
17	27 Juni 2006	Wawancara	Husni	Kelompok Pemuda	Mahasiswa UNIDAR Sospol Semester VIII
18	27 Juni 2006	Wawancara	Ibu Lewerissa	Kelompok Pendidik	SMPN 2 Salahutu - Suli
19	27 Juni 2006	Wawancara	Ari Haliwela	Saniri Suli	
20	27 Juni 2006	Kunjungan	Museum Siwa Lima		
21	28 Juni 2006	Wawancara	Buce Patty	Sekdes Alang	
			(Saniri Alang)		
22	28 Juni 2006	Wawancara	Pendeta Alang		
			Mingus T.		Sie Acara pelantikan raja baru

NO	TANGGAL	METODE	PARTISIPAN	POSISI - INSTITUSI/ KELOMPOK	KETERANGAN
23	28 Juni 2006	Wawancara	Abubakar Mewal	Saniri desa Laha	
24	28 Juni 2006	Wawancara	Ka GPI		
25	28 Juni 2006	Wawancara	Abdurahman Hole	Sek NU	
26	29 Juni 2006	Wawancara	John (...) dan (...) Pariera	Kelompok Pengusaha - GAPENSI	
27	29 Juni 2006	Wawancara	Raja Tial	Kelompok Soa Raja	
28	29 Juni 2006	Wawancara	John Pasalbessy	Dosen Fakultas Hukum Universitas Pattimura	Team Perda Kembali Ke Negeri
29	29 Juni 2006	Wawancara	Nusyie Nendisa	DIKOR	
30	29 Juni 2006	Wawancara	Pengungsi Tial di Suli		
31	29 Juni 2006	Wawancara	Ibu Pendeta Tial		
32	30 Juni 2006	Kunjungan	Civic Info Fair		Pertemuan informal kelompok LSM, NGO, Asosiasi bisnis dan anggota DPRD
33	30 Juni 2006	Wawancara	Doddy Soupala	Kelompok Birokrat	Komisi A kota Ambon

Jadwal pengambilan data di Maluku Tenggara tidak berdasarkan atas metode pengelompokan responden sebagaimana yang dilakukan di Maluku Tengah karena adanya kendala jarak dan transportasi, sehingga pengambilan data dilakukan sesuai kondisi lokasi dan keberadaan responden pada setiap wilayah *ratschap/ohoi* yang dikunjungi, walau dengan tetap memperhatikan komposisi responden (lihat tabel daftar narasumber) apabila kondisi memungkinkan.

E. Sistematika Penulisan Laporan

Laporan penelitian ini terdiri atas lima bab, yaitu:

- **Bab. I. Pendahuluan.** Bab ini membahas latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan dan sasaran penelitian, serta metode dan lokasi penelitian.
- **Bab. II. Kelembagaan Kepemimpinan Lokal di Maluku Tenggara.** Dalam bab ini dianalisa sejauhmana dinamika pemerintahan *ratschap/ohoi* di masing-masing daerah penelitian serta kaitannya dengan struktur pemerintahan formal di Maluku Tenggara. Analisa dalam bab ini selain menggunakan perspektif historis, juga perspektif kelembagaan. Pertanyaan utama yang diajukan adalah: Sejauh mana kelembagaan *ratschap/ohoi* mempunyai kemampuan untuk melakukan manajemen konflik yang efektif dilihat dari sumber-sumber daya yang dipunyainya (kepemimpinan, SDM, modal sosial, dana, dan sebagainya)? Juga, bagaimana struktur organisasi minimal yang diperlukan untuk melaksanakan tugas tersebut?
- **Bab. III. Kelembagaan Adat dan Pengelolaan Konflik: Studi Kasus Kota Ambon dan Maluku Tengah.** Dalam bab ini dianalisa sejauhmana dinamika pemerintahan *negeri* di Maluku (Ambon) dan Maluku Tengah dalam kaitannya dengan struktur pemerintahan formal. Analisa dalam bab ini juga menggunakan perspektif kelembagaan, di samping perspektif historis. Bab ini mengulas: Apakah kelembagaan *negeri* mampu melakukan manajemen konflik yang terkait dengan persoalan-persoalan segregasi sosial atau fragmentasi komunal atas dasar agama yang menguat, masalah pengungsi serta trauma dan dendam, persoalan konflik politik antar elit dan mobilisasi massa dalam kasus pilkada, serta konflik ekonomi yang diakibatkan oleh pengangguran, kesenjangan ekonomi dan dominasi etnis tertentu? Kalau ya, bagaimana struktur organisasi minimal yang diperlukan untuk melaksanakan tugas tersebut? Sejauh mana kelembagaan *negeri* mempunyai kemampuan untuk melakukan manajemen konflik yang efektif dilihat dari sumber-sumber daya yang

dipunyainya (kepemimpinan, SDM, modal sosial, dana, dan lain-lain)?

- **Bab IV. Model Tentatif Penataan Kelembagaan Negeri/Ratschap/Ohoi: Manajemen Konflik dan Keberagaman dalam Konteks “Kembali Negeri/Ohoi/Ratschap”.** Dalam bab ini dianalisis bagaimana sikap atau posisi kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* vis-à-vis pemerintah daerah/DPRD sebagai kelembagaan formal? Peran apakah yang ingin dimainkan oleh kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi*? Bagaimana kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* bisa menghindari tumpang-tindih peran dengan kelembagaan formal pemerintah daerah/DPRD? Mekanisme penyelesaian konflik antar lembaga yang seperti apa yang akan bisa dikembangkan di sini? Bagaimana posisi berbagai kelompok sosial di dalam masyarakat (intelektual, petani/nelayan, pegawai negeri, pengusaha, dan sebagainya) terhadap kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* vis-à-vis kelembagaan formal pemerintah daerah/DPRD? Bagaimana mekanisme hukum yang akan dikembangkan untuk menghindari dualisme ataupun konflik legalitas antara hukum formal yang dianut pemerintahan daerah dengan hukum informal yang diyakini kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* dalam penanganan berbagai kasus konflik sosial, politik dan ekonomi? Berdasarkan temuan dan analisis atas berbagai pertanyaan tersebut, maka dalam bab ini disusun pula model tentatif penataan kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* sebagai sarana pengelolaan konflik.
- **Bab V. Penutup - Strategi manajemen keberagaman: Operasionalisasi Konsep Keberagaman, Hak-hak Minoritas dan Power Sharing dalam Konteks Capacity Building Kelembagaan Negeri/Ohoi/Ratschap di Maluku Tengah & Maluku Tenggara.** Bab ini berisi kesimpulan dan rekomendasi kebijakan yang bisa digunakan oleh semua pemangku kepentingan terkait dengan penataan kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* dan pengelolaan konflik

Bab II

Kelembagaan Lokal di Maluku Tenggara

A. Pendahuluan

Konflik horisontal di Maluku Tenggara yang hanya berlangsung lebih kurang satu bulan menjadi perhatian serius dari berbagai pihak yang sedang mengupayakan penyelesaian konflik di Kepulauan Maluku khususnya di Ambon. Sebuah Dialog Nasional yang pernah dilakukan oleh sekitar 2.000 warga Maluku di Desa Langgur Kabupaten Maluku Tenggara pada tanggal 15-18 Maret 2001 merupakan peristiwa penting bagi masyarakat Maluku untuk belajar dari pengalaman Kei dalam menyelesaikan konflik. “Pesan Langgur” demikian istilah hasil Dialog Nasional tersebut memberikan inspirasi dan sekaligus meyakinkan masyarakat Maluku bahwa penggunaan pendekatan budaya lokal sangat efektif dalam menyelesaikan konflik horisontal.

Persoalannya adalah modal sosial yang dimiliki masyarakat Kei tentu saja berbeda dengan yang dimiliki oleh masyarakat Ambon, masyarakat di Maluku Tengah, dan di daerah lain di Kepulauan Maluku. Tingkat kepekaan atau kohesifitas masyarakat terhadap nilai-nilai kultural mereka tentu saja berbeda antara daerah satu dengan lainnya, atau antara golongan masyarakat yang satu dengan lainnya. Memang banyak pihak yang menyatakan bahwa masyarakat Kei masih kuat berpegang teguh pada nilai-nilai budaya lokal yang belum luntur akibat pengaruh budaya luar. Seberapa kuat masyarakat Kei berpegang pada budayanya? Dan kultur seperti apa yang sekarang masih dipegang oleh masyarakat Kei sehingga efektif meredakan konflik dalam waktu singkat? Pertanyaan-pertanyaan tersebut yang menantang peneliti untuk mengeksplorasi lebih dalam mengenai dinamika budaya Kei.

Bertolak dari pengalaman Kei, upaya kembali ke adat mulai marak di Maluku. Wacana kembali ke adat ternyata menggelitik

negara untuk mulai terlibat aktif mewujudkannya menjadi realita. Realita yang dimaksud oleh negara adalah sesuatu yang mendapat legitimasi secara luas dan memiliki kekuatan hukum positif. Dengan berpedoman pada kebijakan Pemerintah Pusat dan keinginan masyarakat adat, Pemda Maluku berupaya mengembalikan otonomi '*negeri*' yang telah lama hilang. Kabupaten Maluku Tenggara yang masih merupakan bagian dari wilayah Propinsi Maluku ikut terkena imbasnya. Keharusan merevitalisasi adat merupakan tantangan serius bagi masyarakat Kei dewasa ini.

Kebijakan baru kembali ke *ohoi* dan *ratschap* membuat sebagian masyarakat Kei bangga. Namun demikian di dalam hati kecil mereka yang kritis selalu bertanya, sebenarnya apa yang akan dikembalikan oleh negara? Mereka menjadi terpicu untuk berpikir apa saja yang bisa dikembalikan. Bagaimanapun juga, sudah sekian lama masyarakat Kei hidup dalam tekanan negara. Selain itu semenjak kelahirannya hingga saat ini aturan adat tidak pernah tertulis dan bahkan ada beberapa 'rahasia adat' yang tidak bisa dikonsumsi oleh khalayak umum¹, sehingga ketika kebijakan yang baru muncul tersebut memaksa masyarakat adat untuk menyatukan nilai-nilai kultural (adat) dengan nilai-nilai modern legal-formal, banyak sekali aturan adat yang dilanggar tanpa masyarakat dapat meresistensinya secara terbuka. Modifikasi nilai-nilai lokal ini yang menyebabkan kerisauan masyarakat lokal. Bagaimanapun juga ada beberapa 'aturan baru' yang tidak sesuai dengan 'aturan lama'. Masyarakat dipaksa oleh negara untuk ikut berpikir merevitalisasi adat sekaligus membangun kapasitas kelembagaan lokal agar sejalan dengan agenda kebijakan

¹ Beberapa raja yang ditemui terkadang tidak bisa mengutarakan hal-hal tertentu bagian dari adat. Menurut mereka ada "rahasia adat" yang tidak bisa diungkapkan secara terbuka kepada orang luar bahkan terhadap kaumnya sekalipun. Rahasia adat ini hanya bisa diturunkan kepada satu keturunan mereka yang memiliki tanda dan bisa dipercaya membawa amanah. Para raja masih sangat percaya terhadap kutukan yang akan muncul jika mereka melanggar aturan adat atau membuka "rahasia adat" tersebut. Rahasia adat bisa dibuka dalam rapat dewan raja untuk membuka kebenaran dalam menyelesaikan persoalan adat yang berat.

nasional. Kebijakan baru yang mengatasnamakan penguatan kelembagaan lokal menjadi persoalan multidimensi di dalam masyarakat Kei dewasa ini.

Sebenarnya, persinggungan antara adat dan kepentingan administratif negara telah berulang kali mewarnai kelembagaan masyarakat Kei. Kekaburan wewenang dan kekuasaan dalam pemerintahan lokal merupakan hal biasa bagi mereka. Beberapa kerancuan kekuasaan maupun wewenang yang bisa dijumpai di Kei hingga saat ini misalnya saja:

1. Posisi Kepala Adat sekaligus berperan sebagai kepala desa formal. Di dalam kasus ini tidak bisa dihindari pencampuran aturan adat dengan aturan legal-formal dalam pelaksanaan pemerintahan lokal. Persoalannya adalah ada beberapa kepala desa yang dengan sengaja menggunakan mekanisme adat untuk mendukung ambisi ekonomi-politik individu atau kelompoknya.
2. Kepala Adat terpisah kedudukannya dengan kepala desa formal, sehingga di dalam satu wilayah (*desa/ohoi*) terdapat dua pemimpin (*orang kay* dan kepala desa). Varian dari dualisme kekuasaan ini adalah:
 - a. Kepala desa formal bersaudara atau terkait hubungan keluarga/kekerabatan dengan kepala adat, sehingga dualisme kekuasaan tersebut tidak terlalu tampak
 - b. Kepala desa formal sama sekali tidak mempunyai hubungan kekerabatan dengan kepala adat, sehingga dualisme tersebut terlihat jelas, walaupun konflik di antara mereka tidak selalu tampak atau terbuka, kecuali ketika dilaksanakan kampanye pemilihan kepala desa.
3. Terjadi bentukan desa baru dengan kepala desa formal yang terpisah atau terlepas sama sekali dari adat. Akan tetapi, seringkali terjadi bahwa desa bentukan baru ini secara administratif formal kemudian membawahi desa adat atau desa lainnya sehingga seringkali menimbulkan konflik kepentingan. Varian dari bentukan desa baru ini adalah:

- a. Desa baru tanpa kekuasaan atas wilayah atau tanah secara adat, sehingga walaupun secara administrasi formal ia berkuasa, tetapi tidak berdaya dalam hal adat yang terkait dengan pengaturan tanah *petuanan* (termasuk masalah kepemilikan dan transaksi jual-belinya).
 - b. Desa baru dengan kekuasaan atas wilayah atau tanah secara adat, sehingga persoalan adat atau tanah adat dapat diselesaikan secara internal.
4. Dalam perkembangannya, akibat kedudukannya yang strategis sebagai ibu kota kecamatan atau kabupaten, maka desa telah pula berkembang menjadi kelurahan yang dikepalai oleh seorang lurah. Pemerintahan adat di dalam kelurahan ini seringkali sudah pula kehilangan kekuasaan atau pengaruhnya karena sifat masyarakat urban yang cenderung heterogen dengan masuknya pendatang dari daerah-daerah lain. Jadinya mungkinkah pemerintahan adat "dikembalikan" dalam kondisi sosial yang seperti itu?

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah pengaturan kembali ke adat akan menjamin penyelenggaraan mekanisme pemerintahan lokal di Kei lebih efektif dibanding masa sebelumnya, termasuk efektivitas pengelolaan konflik internal? Tentu saja yang dipersoalkan dalam kebijakan revitalisasi adat adalah bukan terletak pada pengembalian institusi lokal belaka tetapi bagaimana mengembalikan aturan atau hukum adat sebagai basis penyelenggaraan pemerintahan lokal. Jika negara mengakui hukum adat, maka dimana hukum positif akan diletakkan? Apakah hukum Larvul Ngabal akan disandingkan dengan aturan formal sebagai dasar berlakunya sistem pemerintahan lokal sesuai dengan perspektif umum masyarakat Kei? Atau bagaimana?

Persoalan kewenangan dan kekuasaan atas tanah (administratif dan adat) bukanlah satu-satunya permasalahan yang akan terjadi dalam kaitannya dengan penerapan Perda (Peraturan Daerah) "Kembali ke *Ohoi/Ratschap*". Persoalan ekonomi dan sosial budaya yang terkait dengan kekuasaan adat

di masa lalu dan segala perubahan yang terjadi selama tiga dekade terakhir merupakan kasus pelik yang seringkali ditemukan di Kabupaten Maluku Tenggara, baik di Pulau Kei Kecil maupun Kei Besar.

Tim Peneliti melakukan penelitian selama kurang-lebih satu minggu di Kepulauan Kei, dari tanggal 25 Mei 2006 sampai dengan tanggal 1 Juni 2006, setelah sebelumnya melakukan penelitian tentang *Negeri* dan Raja-raja di Pulau Ambon, khususnya di Kota Ambon. Di Pulau Kei Kecil, yang dalam istilah lokal disebut "*Nuhu Roa*", tim peneliti melakukan penelitian di *Ratschap Sakmas-Wain*, *Ratschap Danar*, dan *Ratschap Nuhfit-Somlain* yang berada di selatan pulau Kei Kecil, *Ratschap Manyeu-Rumadian* yang berada di tengah pulau, *Ratschap Utan Tel Varat-Dullah*, *Ratschap Tuvle-Tual*, dan *Ratschap Utan Tel Timur-Ohoitahit* di utara dan timur laut pulau Kei Kecil. Sementara itu, di Pulau Kei Besar, yang secara lokal dikenal sebagai "*Nuhu Yut*", karena terbatasnya waktu, tim peneliti hanya dapat melakukan penelitian di Kecamatan Kei Besar yang berada di tengah Pulau Kei Besar. *Ratschap-ratschap* yang diteliti adalah *Ratschap Meu Um Fit Timur-Yamtel*, *Ratschap Ub Ohoi fak-Elralang*, *Ratschap Werka* dan *Ratschap Meu Um Fit Varat-Ohoinangan*.

Secara umum, penelitian ini telah mengidentifikasi kembali pengelompokan wilayah adat (*ratschap*) di Kepulauan Kei yang terdiri dari:

1. Di pulau Kei Besar terdapat 7 (tujuh) *ratschap*, yaitu *Ratschap Maur Ohoi Vut-Watlaar* yang terbesar di utara, *Ratschap Ub Ohoi fak-Elralang* dan *Ratschap Lo Ohoitel-Nerong*, dengan *Ratschap Werka* di tengah-tengah *Ratschap Lo Ohoitel -Nerong*, di pantai Timur, *Ratschap Tubav Yamlim-Ver* di selatan, serta *Ratschap Meu Um Fit Timur-Yamtel* dan *Ratschap Meu Um Fit Varat-Ohoinangan* di bagian tengah – di sekitar Elat, ibu kota Kecamatan Kei Besar. Dari tujuh *ratschap* tersebut, tiga di antaranya termasuk *Ur Siu* atau *Pata Siwa* (yaitu, *Ratschap Maur Ohoi Vut-Watlaar*, *Ratschap Meu Um Fit Timur-*

Yamtel dan *Ratschap Meu Um Fit Varat-Ohoinangan*), tiga lainnya termasuk dalam *Lor Lim* atau *Pata Lima* (yaitu, *Ratschap Ub Ohoi fak-Elralang*, *Ratschap Lo Ohoitel-Nerong* dan *Ratschap Tubav Yamlim-Ver*), sementara Werka merupakan *Lor Labay* atau *Ratschap "netral"* yang tidak termasuk pada *Pata Siwa* maupun *Pata Lima*. Di pulau Kei Besar ini *rat* atau *raja* yang tertua usianya hanyalah Raja Werka yaitu 66 tahun (kelahiran tahun 1940) dan Raja Ohoinangan (usia tidak diketahui), sementara yang lainnya sudah merupakan generasi baru (sekitar berusia 40an tahun) dan, kecuali Raja Feer yang sudah dilantik, mereka masih menjabat sebagai "pejabat raja". Pejabat-pejabat raja ini sebagian di antaranya juga merupakan pegawai negeri sipil, misalnya Pejabat Raja Yamtel adalah Camat Kei Besar (tengah). Wilayah masing-masing *ratschap* ada pada peta terlampir. Dari peta terlampir tampak bahwa antara *Ratschap Yamtel* dan *Ratschap Ohoinangan* tidak terlihat batas yang jelas sehingga dikatakan bahwa mereka "makan dari satu bidang tanah", dan ini memang terkait dengan sejarah adat mereka yang berasal dari satu keluarga. Ketiadaan batas wilayah yang jelas itu menyebabkan terjadi konflik yang berkepanjangan di antara kedua *ratschap* ini, dan masih berlanjut sampai hari ini, seperti yang terlihat, misalnya dalam hal perebutan tanah untuk pelabuhan Elat. Kasus-kasus internal yang terjadi di dalam beberapa *ratschap* di Kei Besar yang diteliti akan diuraikan pada bagian selanjutnya.

2. Di Kei Kecil, *ratschap-ratschap* yang termasuk *Pata Siwa* atau *Ur Siu* adalah: *Ratschap Wain* yang diperumpamakan sebagai "ayah", *Ratschap Danar* yang diperumpamakan sebagai "ibu", dan *Ratschap Dullah* yang diperumpamakan sebagai 'anak tertua', serta anak-anak lainnya, yaitu: *Ratschap Somlain*, *Ratschap Sirsomas-Ohoitahit*, dan *Ratschap Matwair*, yang menurut keterangan Raja Werka sebenarnya sudah punah; namun penduduk desa Matwair

sendiri masih menganggap dirinya (*Ratschap Matwair*) ada dan merupakan satu *ratschap* yang tergabung dalam *Ur Siu*. Sementara itu, mereka yang termasuk dalam *Lor Lim* atau *Pata Lima* adalah *Ratschap Rumaat* yang tertua, *Ratschap Yarbadang*, *Ratschap Rumadian*, *Ratschap Ibra*, *Ratschap Faan*, dan *Ratschap Tuvle (Tual)*. Kecuali Raja Somlain dan Raja Rumaat yang sudah tua, raja-raja lain, sebagaimana raja-raja di Kei Besar, merupakan generasi baru, bahkan ada *ratschap* yang belum mempunyai raja, seperti *Ratschap Sakmas Wain*. Kasus-kasus yang ditemui di Kei Kecil ini tidak hanya menyangkut permasalahan antar desa/dusun di dalam ke-*ratschap*-an, tetapi juga antar *ratschap*, walaupun tidak terlalu terbuka, seperti di Kei Besar antara *Ratschap Yamtel* dan *Ohoingan*. Yang lebih tampak adalah keributan antar desa di antara dua *ratschap* yang berdekatan, misalnya antara Desa Debut dari *Ratschap Rumadian* dengan Dian Darat, Dian Pulau dan Letfuan dari *Ratschap Tetoat-Yarbadang*. Kasus-kasus internal *ratschap* di Kei Kecil, sebagaimana kasus-kasus internal *ratschap* di Kei Besar, akan diuraikan dalam bagian selanjutnya.

3. Secara adat, pemimpin *Ur Siu* ada empat orang, dua di Kei Besar (Ket Ell Yamtel dan Barvav Watlaar) dan dua di Kei Kecil (Famur Danar dan Sakmas Wain) yang diistilahkan sebagai *Siu I Fak*, empat membawahi sembilan. Sementara *Lor Lim* dipimpin oleh tiga orang atau *Lim I Tel*, yaitu Raja Nerong, Raja Feer dan Raja Songli-Rumaat. Tetapi apakah kepemimpinan ini masih seefektif di masa lalu, masih harus diuji terlebih dahulu, terutama karena seperti telah disebutkan sebelumnya, kebanyakan dari raja-raja ini adalah raja-raja generasi baru, yang dalam istilah Raja Werka, masih 'hijau' dalam hal adat.
4. *Ratschap-ratschap* di Kei Kecil bisa dikelompokkan sebagai berikut:

PEMBAGIAN WILAYAH ADAT DI MALUKU TENGGARA

PULAU	LOR	<i>RATSCHAP</i>	DAERAH BAGIAN (OHOI/SOA)
Kei Kecil	Ur Siu	<i>Ratschap</i> Sakmas-Wain (Sakmas)	Wain Baru, Iso, Disuk, Wain Lama, Semawi, Ohoinol, Marfun, Vatngon, Abean, Kamear, Yafavun, Danvet, Tenbuk, Ohoilus, Mastur Lama, Faanwal, Mastur Baru, Garara, Ngurvul, Elaar Let, Elaar Lamagorong
	Lor Lim	<i>Ratschap</i> Song Li – Rumaat (Songli)	Revav, Rumaat, Rat
	Ur Siu	<i>Ratschap</i> Danar-Danar (Famur Danar)	Ngursoin, Lumefar, Ternate, Danar Ohoiseb, Danar Ohoisere, Ohoidentom, Ohoidentutu, Maar, Uf, Yatvav.
	Ur Siu	<i>Ratschap</i> Nuhfit-Somlaim (Mantilur Kisuwait)	Ohoira, Ohoiren, Somlaim, Warbal, Ur.
	Lor Lim	<i>Ratschap</i> Ibra Ivit – Ibra (Kirkes)	Ibra, Ngabub, Sathean.
		<i>Daar</i> - tempat umum	Dulu merupakan tanah rampasan oleh <i>ursiu</i> dan <i>lorlim</i> dari suku asli
	Lor Lim	<i>Ratschap</i> Lor Tel Varat-Tetoat (Yarbadang)	Dian Pulau, Dian Darat, Tetoat, Letfuan, Evu, Arso, Warvut, Watngil, Wab, Ohoibadar, Madwat, Wirin, Ngursit.
	Lor Lim	<i>Ratschap</i> Ohoilimtahit/Manyeu-Rumadian (Manyeu)	Rumadian, Debut, Laimgangas, Selayar, Namar, Ngayub, Ngilngof
	Lor Lim	<i>Ratschap</i> Ohoilimnangan-Faan (Yab)	Watdek, Ohoijang, Langgur, Ohoiluk, Faan, Wearililir, Loon, Kolser, Kelanit, Ohoider Tawun Atas.
	Lor Lim	<i>Ratschap</i> Tua Ohoiru Laroa-Tual (Lus)	Tual, Dumar, Mangon Baru, Mangon Lama, Ubur, Ut, Sitniohoi, Dudunwahan, Fair, Ohoililir, Taar (Self Standing)
		Ohodertavun, Tam, Kur dan Mangur, Matwear (Rat Mangrib) = Lor Labay ²	<i>Catatan:</i> Matwear menjadi <i>Ratschap</i> tersendiri dibentuk oleh Belanda. Rajanya bergelar Rat Magrib. Dulunya termasuk dalam wilayah Nuh Fit.
Ur Siu	<i>Ratschap</i> Utan Tel Barat-Dulah (Baldu)	Dulah Laut (Duroa), Dulah Laut Islam, Letman, Fiditan, Ngadi, Dulah, Lebetawi, Tamedan (Self Standing)	

² Bold ditambahkan untuk memperlihatkan kedudukan *Lor Labay* yang agak unik dalam struktur adat.

Kelembagaan Lokal di Maluku Tenggara

	Ur Siu	<i>Ratschap</i> Utan Tel Timur-Ohoitahit (Sirsomas)	Ohoitahit, Ohoitel, Lairkamor, Watraan
Kei Besar	Lor Lim	<i>Ratschap</i> Maur Ohoiwut-Watlaar (Barvav)	Yamtimur, Kilwaer, Tuburngil, Ohoiwirin, Hollat, Hako, Hollat RK, Ohoifau, Ohoifaraun, Watlaar, Banda Efruan, Banda Eli, Banda Eli Sukubo, Banda Elat, Fanwaf, Renfaan Rk, Renfaan GPM, Renfaan Islam, Langgiar Haar, Ohoimayang, Ur, Wasar, Maar Ohoivait, Haar Ohoimel, Haar Rk, Haar GPM, Ohoiraut, So, Wair, Wairat, Hoor Islam, Hoor Kristen, Laar, Laar Ohoiwab, Ad Ngurvul, Adwearaur, Mun Warfan, Mun Ohoi Tadiun, Mun Wear Ur, Mun Ngurdit Wain, Mun Kahar, Mun Esoy, Mun Ohoir
	Ur Siu	<i>Ratschap</i> Meu Um Fit Timur-Yamtel (Yam Tel)	Waur Tahit, Ohoiel, Ngifut Atas, Ngifut Bawah, Waur Ngifut, Yamtel, Ngabaheng, Ohoilim, Fako, Reyamru <i>Catatan:</i> Kampung-kampung di Pulau Tayando (Yamru, Langgiar, Ohoitel, Yamtel, Taam Ngurhir, Taam Ohoitom) termasuk <i>Ratschap</i> Yamtel, akan tetapi – menurut keterangan - Yamtel yang berbeda.
	Ur Siu	<i>Ratschap</i> Meu Um Fit Varat-Ohoinangan (Kait El)	Elat, Rahareng Atas, Vulurat, Ohoinangan, Ohoiwang, Fangamas, Rahareng Bawah
	Lor Lim	<i>Ratschap</i> Ub Ohoifäk-Elrarang (bergantian antara Uvat, El Rän,...)	Uwat Reyaan, Uwat Wear, Uwat Nguryalek, Hangur, Ohoituf, Fa', Dangarat, Wer Fakrawar, Wer Ohoiker, Wer Ohoinam, Ngat, Sirbantew, Watsin, Elrarang, Bombay, Wearmaf, Soinrat, Ngurdu, Wakol, Wakol Air, Wakatran, Depur
			<i>Ratschap</i> Werka (Lor Labay) ³
	Lor Lim	<i>Ratschap</i> Lo Ohoitel-Nerong (Ihi Bes)	Karkarit, Daffel, Lerohoilim, Harangur, Wetuar, Mataholat, Nerong Baru, Nerong Lama, Larat, Ohoiwait, Ohoirenan

³ Bold ditambahkan untuk memperlihatkan kedudukan *Lor Labay* yang agak unik dalam struktur adat.

	Lor Lim	<i>Ratschap</i> Tubav Jamlim-Feer (Bomav)	Weer, Tamngil Nuhuteen, Tamngil Nuhuyanat, Hako, Ngurko, Soindat, Sungai, Ngafan, Rerean, Feer, Langgiar Fer, Vatkidat, Weduar Feer, Ngad, Ohoilean, Uat, Kilwat, Sether, Tutrean, Weduar.
Nama-nama yang dikelompokkan ke dalam <i>ratschap-ratschap</i> di atas diambil dari peta kampung dengan kode desa "KEPULAUAN KEI" yang dibuat oleh LEU UNPATTI, LTA – 72, C. Barraud, Penelitian Langsung, E.W. TRAVIS UNPATTI – Sil 1/1988. Pengelompokan ke dalam <i>ratschap</i> sendiri dilakukan setelah melalui <i>cross-check</i> di lapangan kepada beberapa informan kunci.			

B. Dinamika Kelembagaan Lokal Kei: Persinggungan Adat, Agama, dan Kekuasaan Negara

Menurut beberapa sumber, dari segi kebahasaan, penduduk Kei pertama masuk melalui gugusan pulau-pulau di bagian selatan Nusantara dan lebih dahulu menempati Kepulauan Tanimbar sebagai pemukim pertama. Kemudian sebagian dari mereka juga melanjutkan perpindahannya ke Kepulauan Kei dan menempati Pulau Yuut. Bahasa yang umum dipakai waktu itu adalah sama dengan bahasa yang dipakai saat ini oleh penduduk di Nuhu Yuut dan Fordata.

Setelah gelombang migran pertama, kemudian datang gelombang migran kedua yang lebih maju tingkat peradabannya. Mereka membawa alat-alat dan perabot yang dibuat dari bahan logam seperti *ngutun rit tenan bes* (nekara) di Faan dan Reli (sekarang: Madwear), bejana-bejana yang terbuat dari perunggu dan dipakai sebagai tempat sirih-pinang dan sebagainya. Gelombang migran kedua ini juga datang melalui pulau-pulau terselatan Nusantara dan mengakibatkan kelompok migran pertama terdesak dan tuntas berpindah dari Tanimbar serta bergabung dengan sesama sukunya di Kepulauan Kei, dan membentuk tiga dialek induk dalam Bahasa Kei yaitu: dialek Kei Besar Utara, Kei Kecil dan Tanimbar Kei.

Gelombang imigran terakhir, baik masuk ke Kepulauan Kei dari wilayah barat Nusantara melalui jalur pulau-pulau terselatan Maluku Tenggara seperti keluarga Tubtut, Jangra, Baran Fit-Tafitik dan lain-lain; maupun melalui Pulau Kur sebagai pintu

masuk dari wilayah Sulawesi, Maluku bagian tengah dan utara seperti warga Tallaut, Jamlean, Fofid, keluarga Baldu Wahadat, Vu Aha Kaneu, Fabrait Ohoililir dan banyak lagi keluarga lain. Gelombang imigran ini sangat mempengaruhi pembentukan tatanan pemerintahan dan hukum adat di Kepulauan Kei.

Tiga gelombang migran di ataslah yang, menurut berbagai referensi yang dipakai tim peneliti, kemudian membentuk kebudayaan masyarakat asli Kei yang mencapai *perkembangan puncaknya* kurang lebih pada abad ke-16 setelah kekerabatan *utan-lor*, kehidupan sosial-budaya yang khas Kei, tatanan pemerintahan tradisionalnya serta Hukum Larvul-Ngabal mencapai bentuk akhir.

Hal yang unik pada zaman dahulu adalah bahwa migran yang datang ke Kepulauan Kei diterima secara adat dan melebur menjadi satuan masyarakat adat Kei. Bahkan mereka diperlakukan secara khusus dan mendapatkan peran-peran penting dalam kehidupan politik dan sosial-budaya Kei. Mereka juga mendapatkan hak yang sama seperti penduduk yang telah tiba lebih dahulu. Dewasa ini dengan melemahnya kelembagaan adat, penerimaan adat seperti itu tidak lagi dilakukan.

Secara kultural, kesatuan komunitas terkecil di Kei adalah *Rahan Yam*. *Rahan yam* adalah rumah marga atau keluarga. Dari beberapa kesatuan *rahan yam* terbentuk kelompok yang disebut dengan *Ub*. Satu *ub* biasanya terdiri dari dua atau tiga *rahan yam*/marga dan *rahan le kafwar*⁴.

Pembagian tersebut ternyata tidak sama dipahami secara menyeluruh oleh masyarakat lokal dewasa ini. Beberapa sumber menyatakan sebaliknya, bahwa *ub* merupakan kesatuan komunitas terkecil⁵. Kesatuan dari beberapa *ub* membentuk *riin*, dan kesatuan beberapa *riin* inilah yang kemudian membentuk

⁴ *Rahan le kafwar* artinya dua marga yang berbeda tempat tinggal, akan tetapi mereka mempunyai hubungan tertentu atas dasar peristiwa tertentu. Hubungan ini kuat dan dianggap sakral.

⁵ Beberapa sumber menyebut *Ub* dengan istilah *Rinrahan*. Lihat dalam Sutrisno Kutoyo dan Soenjata Kartadarmadja (eds), *Sejarah Daerah Maluku*, Proyek Pengembangan Media Kebudayaan, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1977, hal. 25.

*rahan yam*⁶. Pendapat mengenai kesatuan komunitas terkecil tersebut pada dasarnya masih menjadi perdebatan. Perdebatan ini muncul karena istilah *rahan yam* atau *ub* sudah terlalu langka untuk diingat oleh masyarakat lokal. Beberapa sumber yang membenarkan argumennya mendasarkan diri pada pemahaman bahasa.

Persamaan pemahaman masyarakat lokal terhadap struktur wilayah komunitasnya tampak kuat mulai dari tingkat *ohoi* sampai dengan *lor*. *Ohoi*⁷ merupakan kesatuan komunitas dari beberapa *ub* dan *rahan yam*. Beberapa *ohoi* membentuk *utan*. Dalam *utan* itu ada beberapa *woma*⁸ atau *belan*⁹. Dalam *woma* atau *belan* tersebut boleh terdapat beberapa *ohoi*. Namun yang pasti setiap *ohoi* memiliki satu *woma*. Kesatuan wilayah terbesar adalah *lor*.

Utan, dan *lor* merupakan kesatuan wilayah adat di bawah hukum Larvul-Ngabal yang memiliki batas-batas jelas. Batas-batas yang dimaksud mencakup batas *petuanan* maupun wilayah adat yang membedakan dengan wilayah lainnya. Kejelasan batas wilayah hanya bisa dimengerti oleh masyarakat setempat khususnya masyarakat yang berbatasan langsung. Biasanya masyarakat setempat menggunakan benda-benda alam (misalnya batu atau pohon besar) untuk memberikan tanda batas wilayah mereka dengan tetangganya. Pemberian tanda batas dilakukan melalui konvensi adat dan tidak pernah dipetakan. Oleh karena

⁶ Kalau konsep ini diterjemahkan ke dalam konsep umum antropologi, yaitu individu, keluarga dan marga, barangkali pendapat tentang *ub* – yang berarti individu - sebagai kesatuan komunitas terkecil adalah benar. Dengan demikian *riin* adalah keluarga, dan selanjutnya keluarga membentuk marga atau *rahan yam*.

⁷ Beberapa sumber menyebutkan *Ohoiroton* sebagai kesatuan dari beberapa *Rahan Yam* (Kutoyo & Kartadarmadja, Op. Cit).

⁸ *Woma* berasal dari kata *woo* = panggil dan *ma* = datang, jadi *woma* adalah proses kedatangan dan penerimaan marga-marga yang disertai dengan pendelegasian fungsi dan tanggung jawab dalam sebuah tempat yang selanjutnya disebut *uha* (*ohoi*).

⁹ Secara faktual, *belan* adalah perahu yang dipakai raja dan untuk berperang. Penempatan seseorang dalam *belan* tidak dilakukan secara sembarang saja, karena harus sesuai dengan fungsi dan peranannya. Oleh sebab itu, orang Kei dulu mengkiaskan *belan* sebagai kumpulan masyarakat yang telah tersusun kedudukan, fungsi dan peranannya.

itu, sejak dahulu hingga sekarang tidak ada seorang pun yang bisa menggambar peta batas wilayah *petuanan* masyarakat Kei.

Lor merupakan institusi banding tingkat terakhir dalam memutus setiap perkara sosial dalam suatu wilayah kesatuan adat. Beberapa *lor* yang ada di Kei dikelompokkan menjadi tiga bagian. Bagian pertama disebut *Lor Lim (Pata Lima)*, bagian kedua disebut *Ur Siu (Pata Siwa)*, dan yang terakhir disebut dengan *Lor Labay*. *Lor Labay* seringkali disebut sebagai kelompok netral yang tidak berpihak kepada kepentingan *Lor Lim* maupun *Ur Siu*. Sebagian pihak – yang sering disanggah argumennya – menyebut *Lor Labay* sebagai golongan penengah untuk mendamaikan konflik antara *Lor Lim* dan *Ur Siu*, maupun konflik di dalam masing-masing *lor* tersebut. Pada masa pemerintahan kolonial Belanda, wilayah *lor* disebut sebagai *ratschap*. Sejak saat itulah orang-orang Kei lebih terbiasa menyebut *ratschap* dibanding *lor*. *Ratschap* atau *lor* dipimpin oleh seorang raja atau *rat*.

Belanda tidak hanya mengubah sebutan suatu wilayah adat dengan istilah baru, mereka juga membagi wilayah berdasarkan pulau misal Kei Besar dengan Kei Kecil. Istilah Kei juga sebenarnya bukan merupakan istilah lokal. Orang-orang lokal seringkali menyebut *Evav* sebagai nama asli Kei.¹⁰ Demikian juga dengan segregasi pemukiman berdasarkan agama merupakan hasil dari kebijakan pemerintah penjajah atau bahkan mungkin akibat kebijakan gereja maupun keinginan masyarakat muslim menghindari sesuatu yang dianggap ‘haram’.

Struktur sistem sosial di kepulauan Kei sebenarnya sangat ditentukan oleh marga yang pertama masuk (migran pertama) dan membuka pemukiman di wilayah kepulauan Kei. Penduduk pertama inilah yang disebut sebagai *Tuan Tan* (Tuan Tanah) yang sesungguhnya. Sebagai marga pertama yang datang dan menguasai wilayah *petuanan*, marga *Tuan Tan* tidak memiliki

¹⁰ Istilah *Evav* digunakan masyarakat Kei untuk menyebut diri, bahasa, dan tanah kelahiran mereka. Lihat tulisan Soleman Ubro, “Orang *Evav* & *Atnabar Evav*: Benteng Terakhir yang mulai Goyah”, dalam Roem Topatimasang (Penyunting), *Orang-orang Kalah*, Insist Press, 2004, hal.190.

kekuasaan politik mutlak atas wilayahnya. Mereka menunjuk marga-marga yang datang berikutnya untuk menduduki posisi-posisi dalam struktur kepemimpinan/pemerintahan lokal demi terciptanya ketertiban sosial. Secara sederhana jabatan pemerintahan komunal pada waktu itu antara lain:

Struktur Pemerintahan Kampung (Lama) di Wilayah Nufit

JABATAN	FUNGSI
<i>DIR U HAM WANG</i>	Di depan, pengatur
<i>LEB MITU DUAN - SOBSOB MAYORAN</i>	Penjaga dewa / <i>mitu</i> - pembawa doa
<i>HAHAUR MODAR / MARAMAN</i>	Perintis jalan / penunjuk jalan
<i>HEL WAAT WOMA</i>	Penggerak desa
<i>VALO SAIR VUVUN</i>	Pengangkat bendera

Sumber: A. Ngamel

Struktur pemerintahan di atas merupakan salah satu bentuk yang diambil dari hukum adat *Kotfit* di daerah *Nufit* dan hukum adat *Babakain* di daerah *Bib Tet Rat Siu*. Namun demikian struktur pemerintahan tersebut berbeda dengan di wilayah *petuanan* yang lain di Kei. Meskipun terdapat perbedaan, pada dasarnya pemberian jabatan dan fungsi kepada setiap marga di kampung yang bersangkutan selalu disertai dengan syarat-syarat adat dan penentuan klasifikasi atau strata sosial terhadap setiap marga yang ada di kampung tersebut.¹¹

Struktur ini didasarkan atas musyawarah dan bukan dominasi 'pribumi' maupun kesewenangan mayoritas. Filosofi *rnem ivur ras dov raan, u wel wel ai rangrang* (terhayatilah / diperolehnya hidup) *tub tub nibur ub, lalai lor enmav, wen taflifaar nafyau* (musyawarah mufakat, hidup berbaur tentram) merupakan landasan bagi masyarakat Kei dalam berinteraksi.

¹¹ Peran sosial yang disertai pengelompokan sosial ini sekarang telah mengalami banyak pergeseran. Mereka yang sesungguhnya berkedudukan sebagai *ren* karena merupakan penduduk pertama, kini mengklaim diri sebagai *mel* agar dipandang setara martabatnya dengan *mel*. Padahal sesungguhnya *mel* dan *ren* adalah bukan tingkatan sosial melainkan pembagian peran dan komitmen sosial dalam rangka membangun pertahanan dan membangun kemajuan *woma/ohoi*.

Selain lembaga-lembaga kepemimpinan lokal yang telah disebutkan di atas, ada juga beberapa jabatan penting lainnya seperti pembawa berita dan perintah yang disebut *Tul esno*,¹² serta negosiator dan penjaga keamanan atau *Viska*, yang kemudian lebih dikenal dengan sebutan *Kapitan*.

Lembaga-lembaga Kepemimpinan Adat Kei

Lembaga	Fungsi
<i>Raja</i>	Mengatur <i>ratschap</i> dan menegakkan hukum Larvul Ngabal.
<i>Kapitan</i>	Penjaga keamanan <i>ratschap</i>
<i>Orang kay</i>	Mengatur wilayah ohoi dan menegakkan hukum Larvul Ngabal di tingkat <i>ohoi</i> .
<i>Soa</i>	kepala administrasi dan geneologis dibawah <i>rat/orang kay</i> yg bertugas memimpin <i>ohoinya</i> ¹³ , serta mempunyai kedudukan lebih rendah dari <i>rat</i> dan <i>orang kay</i> .
<i>Tuan Tan</i>	mengatur tanah <i>petuanan</i> dan persoalan administrasi pengelolaan sumber daya alam
<i>Saniri</i>	Penasehat raja dalam memutus perkara
<i>Mitduan</i>	Pemimpin upacara-upacara adat
<i>Marinyo</i>	Penyampai berita kepada masyarakat kampung



Sumber: A. Ngamel, 2006

¹² Ubro, Op.Cit, hal. 83.

¹³ Biasanya *ohoi* yang dipimpin oleh seorang *kepala soa* lebih kecil dari *ohoi* yang dipimpin oleh *orang kay*. *Kepala soa* juga bisa berarti 'kepala marga'. Oleh karena itu, *ohoi* yang dikepalai oleh seorang *kepala soa* bisa jadi pada awalnya hanya dihuni oleh sebuah marga saja.



Sumber: A. Ngamet

Sistem kasta di Kei sedikit-banyak menunjukkan kemiripan dengan sistem kasta yang dipakai di Bali. Oleh karena itu bahwa tesis yang menyatakan bahwa Kei dipengaruhi oleh kebudayaan Hindu Bali adalah tidak salah. Sandik membagi Maluku dengan lima kebudayaan yang berbeda, yaitu Alifuru, Maluku Tengah, Maluku Utara, Papua, dan Luang¹⁴. Kebudayaan Luang berasal dari pulau kecil di barat daya Maluku dan menyebar ke kepulauan besar Tanimbar, Kei, dan Aru. Di tempat-tempat kebudayaan Luang tersebut sangat kental dengan ciri khas sistem kasta. Orang-orang Luang percaya bahwa pendahulu mereka berasal dari Bali. Demikian juga dengan orang-orang Kei, mereka percaya kebudayaan mereka lebih kental mengarah kepada budaya Luang meskipun mereka sendiri berasal dari berbagai pulau (Jawa, Sumatera, Kalimantan, Ternate, Seram, dsb). Oleh karena itu orang-orang Kei menyebut Luang sebagai dapur kebudayaan Kei.¹⁵

Pada perkembangannya, sistem kasta di Kei menjadi agak berbeda dengan sistem yang dipakai di Bali. Sistem kasta di Kei memang dipengaruhi oleh sistem kasta di Luang karena banyak pemimpin di Kei berasal dari Luang, namun mereka dikatakan

¹⁴ Dalam Thorburn, Craig Carpenter, 2000, *Kau Kuat, Kau Pinter, Kau Punya (You're Strong, You're Clever, It's Yours): Changing Coastal Resource Management Institutions and Practice in the Kei Islands, Eastern Indonesia*, Disertasi, University of California, Los Angeles, hal.76.

¹⁵Ibid.; dan hasil wawancara dengan masyarakat Kei.

lebih arif dan bijaksana, karena sistem kasta di Kei dibuat lebih sebagai pembagian peran dan pendelegasian kepercayaan untuk menciptakan kekuatan pertahanan terhadap serangan pihak luar daripada sebagai ‘penanda stratifikasi sosial’ sebagaimana yang terjadi di Bali dan di Luang.

Hingga penelitian ini dilakukan, masyarakat Kei tampak masih kuat memegang struktur sosial yang tersusun atas pembagian kasta. Kasta di Kei dibagi menjadi tiga bagian. Kasta pemimpin disebut *Mel*. Kasta penjaga disebut *Ren*, dan kasta pengabdian disebut *Iri*. Pada umumnya penduduk terdahulu atau penduduk pertama pada sebuah *woma* di Kei menempatkan diri pada posisi kasta *Ren*. Unikinya, seperti telah disinggung sebelumnya, kedudukan atau kasta pemimpin diberikan kepada penduduk yang datang berikutnya yang notabene dipercaya oleh penduduk dahulu sebagai memiliki kemampuan/keahlian lebih dibanding dengan mereka. Kearifan masyarakat lokal seperti ini sulit ditemui di daerah lain.

STRUKTUR ASLI SISTEM KASTA DI KEI		
Penduduk Pertama (Migran Pertama)	Pendatang Kedua/Ketiga (Migran Kedua/Ketiga)	Semua Kategori
Kasta Penjaga	Kasta Pemimpin	Kasta Pengabdian
<i>Ren</i>	<i>Mel</i>	<i>Iri</i>

Secara etimologis *ren* berarti sumber utama. Kelompok ini adalah mereka yang mula-mula ada di *woma* dan berkuasa atas *nuhu met*¹⁶. Posisi marga yang berada dalam posisi *ren* memiliki fungsi menjaga tanah. Sebutan bagi kelompok yang memiliki fungsi ini adalah *tuan tan*. Di samping berfungsi menjaga tanah, marga ini juga berfungsi sebagai penjaga perdamaian. Oleh karena itu tugasnya adalah menjaga adat istiadat dan menjadi saksi dalam setiap perselisihan. Dalam kaitannya dengan kelestarian adat istiadat, golongan *ren* menduduki jabatan *mituduan*. Tugas ini tidak bisa sembarangan dimiliki oleh kasta

¹⁶ Yang arti harafiahnya adalah pulau/tanah air.

atau marga lain yang bukan penduduk lokal. Orang-orang yang memiliki jabatan ini dipercaya memiliki kekuatan gaib yang mampu berkomunikasi dengan pemilik tanah dan arwah para leluhur untuk membantu menjaga keharmonisan masyarakat desa. *Mituduan* memiliki kewajiban memimpin dan menyiapkan segala hal yang berkaitan dengan upacara-upacara adat atau ritual lainnya.

Beberapa sumber menyebutkan bahwa *mituduan* dan *tuan tan* merupakan satu fungsi yang melekat dalam kasta *ren*. Pada dasarnya *mituduan* adalah istilah asli Kei yang dipakai untuk menunjuk salah satu lembaga dalam pemerintahan kampung, yang terutama berfungsi sebagai penghubung alam gaib dengan kehidupan masyarakat di dunia. *Tuan tan* sebenarnya merupakan saduran dari bahasa Indonesia yang menyebutkan fungsi lembaga yang khusus mengatur tanah *petuanan* dan persoalan administrasi pengelolaan sumber daya alam. Fungsi mengatur tanah *petuanan* inilah yang dahulu dipegang oleh *mituduan*. Admiral mencatat bahwa mulai tahun 1936 kedua posisi tersebut mulai menurun. Gereja Kristen menganggap *mituduan* hanya berfungsi dalam prosesi ritual belaka, sedangkan kewenangan administratif *tuan tan* semakin dibatasi semenjak posisi ini tidak diakui dalam struktur administrasi kolonial di Kei.¹⁷ Selain itu ada juga *tuan tan* yang memiliki kekuasaan mutlak sebagai pemilik tanah, bukan sekedar sebagai *mituduan* dan penjaga tanah milik komunal. Misalnya marga Remetwa sebagai pemilik tanah *ser sevav* dalam komunitas adat *Sevav Ratut di Utan Lair Entel*.¹⁸

Kasta *mel* merupakan kelompok migran kedua dan/atau ketiga. *Mel* artinya tumbuh/maju. Dahulu ada persepsi bahwa kaum pendatang adalah perantau yang mana memiliki kecakapan dan kepandaian yang luas. Atas dasar persepsi inilah penduduk yang terdahulu (kelompok *ren*) memberikan

¹⁷ Thorburn, *Ibid.*, hal.77.

¹⁸ Marga ini menyatakan diri sebagai *mel* meskipun mereka adalah pemilik tanah, pernyataan ini didasarkan atas kenyataan bahwa hanya satu marga ini saja yang ada dalam komunitas tersebut. Mereka juga memiliki ciri-ciri umum sebagai sebuah *ohoi* asli.

kepercayaan kepada kelompok yang datang kemudian untuk menggunakan kecakapannya memimpin semua orang dalam rangka menjaga pertahanan *woma* dari serangan musuh. Oleh karena itu jabatan *rat* (disebut juga *ratatnas* atau *viswad*, atau raja) selalu dipegang secara turun-temurun oleh salah satu marga dari kasta *mel*. Demikian juga dengan beberapa kepala desa (*ohoi*) yang sering disebut *hala'ai* atau *orang kay* dipegang oleh orang-orang dari golongan *mel* tersebut. Untuk memelihara kepercayaan sekaligus komitmen tersebut maka kedua belah pihak (*ren* dan *mel*) sepakat tidak boleh saling mengawini karena telah terikat sebagai satu kesatuan saudara kandung.

Golongan *iri* merupakan kasta pengabdian yang bertujuan pada individu maupun marga tertentu. Terdapat beberapa kategori golongan *iri* di Kei. Kategori pertama adalah budak belian yang menurut beberapa sumber berasal dari Papua. Kategori kedua berasal dari golongan *ren* maupun *mel* yang mengalami penurunan derajat status sosial disebabkan oleh perilakunya yang menyimpang dari hukum adat. Bagi orang Kei tempo dulu perkawinan kakak-beradik kandung adalah kelakuan yang hanya boleh terjadi pada binatang. Dengan demikian orang yang kawin kakak-beradik kandung dipandang sama dengan binatang. Agar supaya darah kebinatangan ini jangan diwariskan secara genetik maka hukumnya adalah pelaku dikuburkan dan/atau ditenggelamkan hidup-hidup. Dalam perkembangannya, atas dasar rasa kemanusiaan orang Kei yang khas, maka pelaku dapat ditebus oleh dan atas dasar permintaan *utin kain* (keluarga dari Ibu). Penebusan dosa pelaku ditandai dengan penyerahan sejumlah harta/benda adat Kei. Pelaku yang ditebus itu selanjutnya mengabdikan kepada penebus, dengan kata lain pelaku bertujuan pada sang penebus. Kelompok ini juga kemudian dilarang kawin dengan *mel* dan *ren* dengan harapan akan punah dengan sendirinya. Kategori ketiga adalah *iri* yang tidak bertujuan. Mereka tidak terikat dengan perjanjian *mel* dan *ren*.¹⁹

¹⁹ Menurut keterangan dari beberapa narasumber yang ditemui di lapangan, kategori ini terdapat di Kei Besar. Kategori ini tidak banyak dipahami asal usul dan

Sistem asli yang arif ini kemudian dimanfaatkan oleh penjajah Belanda untuk menjalankan politik *divide et impera*, dengan meningkatkan status para raja dan jajarannya menjadi lebih tinggi, agar kekuatan perlawanan terpecah. Praktek penguasaan ini selanjutnya melembaga hingga sekarang dimana *mel* merasa sebagai manusia yang bermartabat lebih tinggi daripada *ren*.

Dari segi perubahan menuju administrasi pemerintahan 'modern', secara kronologis kita bisa mencatat empat periode pengaruh yang terjadi di Kei, yaitu: pengaruh kolonialisme, pengaruh kekuasaan Orde Baru, kebijakan baru reformasi yang terlewatkan, dan upaya negara lokal mengembalikan 'adat'.

B. 1. Pengaruh Kolonialisme

Kapal Belanda *het Duiffe* mendarat pertama kali di Kei dan Aru pada tahun 1606. Pada tahun 1623 Commander Jan Carstenz mulai melakukan eksplorasi di kepulauan Kei untuk mencari potensi yang bisa mendatangkan keuntungan bagi Belanda. Pada saat itu Belanda mulai merangkul kekuatan-kekuatan *Rat* atau *Hala'ai* dengan menunjukkan kebesaran simbol-simbol Belanda. Tujuan Belanda waktu itu adalah mencari sekutu untuk memperkuat kedudukannya di tanah jajahan.²⁰

Pada tahun 1817 pemerintah kolonial *Nederlandsche Oost-Indische* mendirikan *Gouvernement der Zuid Molukken* (Maluku Selatan), yang berpusat di Ambon.²¹ Pada waktu itu Kei menjadi bagian teritori dari *Residentie* Banda. Wilayah administratif Kei pada waktu itu disebut *Recht Streek Bestuurde Gebieden*.²² Elat, (termasuk Tapa dan Tounwawan) dikenal sebagai *Bestuur Ressor*. Tual dan Dobo, (termasuk Saumlaki dan Wonreli) dikepalai oleh *Hoof* *Van Plaasselyk* atau Kepala Pemerintahan

keberadaannya oleh masyarakat Kei Kecil. Peneliti juga belum sempat menggali kategori ini secara mendalam karena keterbatasan waktu penelitian.

²⁰ Thorburn, Op.Cit., hal.85.

²¹ Ibid.

²² BPS, *Maluku Tenggara dalam Angka 2004*, hal.19.

Setempat (KPS).²³ Mulai saat itulah Belanda semakin intensif mencari dukungan masyarakat Kei dengan stimulan hadiah-hadiah untuk 'pribumi' bahkan lebih jauh lagi mereka berhasil mengintervensi sistem dan mekanisme penyelesaian konflik lokal.

Pada tahun 1882 *Gouvernement der Zuid Molukken* membentuk pos pemerintahan pertama (*Posthouderschap*) untuk Kei di Pulau Dullah. Pada tahun 1890, kantor tersebut dipindah ke Tual, dan Belanda berusaha meluaskan dan meningkatkan pengaruhnya melalui peran *Controleur le Classe/Inspectorate* yang bertanggungjawab untuk wilayah Aru dan Tanimbar, termasuk Kei. Pemerintahan baru ini menerapkan 'prinsip kebijakan tidak langsung' dan menempatkan lebih banyak urusan ke tangan *rat*. Belanda memberikan istilah baru '*ratschaap*' untuk wilayah *Rat*, dan memberikan kekuasaan kepada setiap *Rat* dengan tanggungjawab memelihara ketertiban dan menjalankan berbagai tugas pemerintahan di dalam wilayah yurisdiksinya. Pada fase berikutnya kebijakan pemerintah menjadi lebih langsung. Hal ini ditandai oleh peran pegawai pemerintah yang lebih intensif melakukan intervensi ke dalam setiap urusan lokal.²⁴

Pada waktu itu kebijakan Belanda yang sangat penting adalah mencoba merubah tatanan komunitas masyarakat yang semula didasarkan atas genealogis menjadi tatanan pemerintahan yang didasarkan atas teritori. Transformasi tatanan sosial yang diintrodusir oleh Belanda ketika itu dilakukan melalui dua cara, yaitu melalui pemerintahan administrasi dan misi keagamaan.

Pada awalnya, penyebaran agama Kristen dilakukan atas inisiatif pribadi Adolph Langen, seorang pengusaha dari Jerman yang diperbolehkan mendirikan perusahaan kayu di Kei untuk menyediakan kebutuhan material bagi pusat pembuatan kapal di Makassar dan Batavia. Langen termasuk orang yang khawatir terhadap penyebaran agama Islam di Kei. Menurutnya Islam

²³ Ibid.

²⁴ Thorburn, Op.Cit, hal.82-83.

merupakan ancaman terhadap eksistensi pemerintah kolonial dan sekaligus penyebar budaya 'malas', sehingga dikhawatirkan akan menghambat rasionalisasi penduduk lokal. Oleh karena itu, Langen kemudian menghubungi Pendeta Katolik di Batavia untuk meluaskan agama Katholik di Kei.²⁵

Penyebaran agama Islam di Kei tergolong cepat. Pada akhir tahun 1860an muslim yang ada di Kei hanya pendatang dari Banda yaitu dari Desa Banda Eli dan Efruan, ditambah beberapa pedagang dari Makassar di Tual dan Elat. Pada tahun 1887 Von Hoëvell mencatat penduduk muslim di Kei telah berjumlah 5,893 orang atau hampir sepertiga jumlah penduduk Kepulauan Kei. Faktor yang mempercepat penyebaran agama Islam diduga terkait dengan sistem paternalistik yang sangat kuat di Kei. Jika seorang *Rat* atau *Hala'ai* telah masuk Islam, maka sangat mudah untuk merubah kepercayaan seluruh warganya. Di samping itu, Islam justru bertumbuh subur di daerah yang secara intensif dikuasai oleh Belanda.

Pastor Kusters dan Booms misionaris *Hielig Hart* datang di Tual pada tahun 1888. metode penyebaran agama Katolik adalah melalui pengobatan. Misalnya saja pada tahun 1889 para pastor ini memberikan obat-obatan pada masyarakat Ohoingur (kemudian dikenal dengan Langgur. Istilah Langgur diberikan untuk menghormati Langen) yang pada saat itu terkena wabah kolera. Kepercayaan masyarakat lokal terhadap para misionaris dan ajaran agama Katolik yang mereka ajarkan membuat banyak warga lokal yang rela dibaptis. Pada tahun 1890 para pastor memindahkan kantor resmi mereka ke Ohoingur yang akhirnya menjadi pusat penting penyebaran agama Katolik di Maluku Tenggara.²⁶

Pada tahun 1903, sebanyak 1,170 orang di Kei dilaporkan telah memeluk agama Katolik. Semenjak itu penyebaran agama Katolik menjadi sangat pesat. Misionaris Protestan dari *Indische*

²⁵ Ibid, hal.86.

²⁶ Ibid., hal.87

Kerk di Ambon datang ke Kei pada tahun 1900, dan pada tahun 1905 mulai menetapkan pusat pengaruhnya di Elat, Kei Besar.²⁷

Kemunculan agama Kristen Protestan dan Katolik menyusul menyebarnya agama Islam di Kei membawa perubahan besar pada struktur sosial termasuk tatanan komunitas di Kei. Semenjak itulah muncul pemukiman-pemukiman yang terpisah berdasarkan agama. Menurut penduduk setempat, pemisahan tersebut disengaja untuk menghindari hal-hal bersifat haram menurut agama masing-masing dikonsumsi oleh penganut agama yang bersangkutan. Segregasi komunal juga terjadi secara alamiah ketika warga satu desa serentak memeluk salah satu agama.²⁸ Meskipun muncul segregasi komunal atas dasar agama, namun kepatuhan masyarakat terhadap agama tidak mengurangi kepatuhan mereka terhadap adat.

Kedatangan pemerintahan kolonial dan gereja menambah lapisan baru komposisi sosial. Perubahan pertama menyangkut sistem kasta yang lebih kompleks dari sebelumnya.²⁹ Perubahan kedua menyangkut fungsi lembaga budaya setempat yang lebih diarahkan kepada fungsi dogmatis “agama baru”, sehingga ritual asli semakin lama semakin menghilang. Perubahan ketiga berkaitan dengan semakin kendurnya pemerintahan kampung yang ditandai dengan hilang dan bergantinya beberapa fungsi kelembagaan lokal.

Kepentingan Belanda di Kei, menurut beberapa sumber yang ada, bukan karena rempah-rempah maupun emas. Kepentingan Belanda di Kei lebih ditujukan untuk mencegah tindakan bajak laut dan budak-budak pemberontak agar tidak mengganggu jalur ekonomi mereka. Pada saat itu Nieuw Guinea merupakan “negara emas” dan Maluku (tengah dan utara) merupakan surga rempah-rempah.

²⁷ Ibid.

²⁸ Hasil wawancara dengan masyarakat Kei, Juni 2006.

²⁹ Paschalis Maria Laksono, *The Common Ground in the Kei Island: Eggs from One Fish and One Bird*, Galang Press, Jogjakarta, 2002.

Keinginan Belanda untuk menyeragamkan struktur kepemimpinan desa – untuk memudahkan kontrol dan pengawasan - pada waktu itu dilakukan dengan cara membentuk beberapa istilah jabatan dan tugas baru, dan membuat pemetaan posisi mereka di dalam wilayah kepulauan Kei. Pemerintah juga memaksa bekerjasama dengan pihak gereja untuk merubah atau bahkan menghapuskan struktur adat dan kepercayaan lokal. Proses ini dimulai dengan melakukan relokasi pemukiman penduduk yang tersebar di bukit-bukit dan pulau-pulau kecil menjadi desa-desa yang besar. Di dalam desa, pemerintah melarang orang-orang hidup di dalam rumah-rumah komunal tradisional, dan memaksa setiap orang untuk membangun pemukiman keluarga yang lebih mandiri.³⁰

Alasan utama Belanda memindahkan penduduk dari bukit ke desa baru adalah untuk memudahkan Belanda mengutip pajak dan menjamin penyampaian layanan dengan cepat. Pemerintah memberikan alasan bahwa barter merupakan mekanisme yang sulit untuk mengembangkan kehidupan sosial dan ekonomi, dan justru pajak merupakan cara yang efektif untuk meningkatkan taraf hidup penduduk Kei. Pada tahun 1906 pemerintah kolonial mulai secara resmi memperkenalkan pajak kepala (*hoofdelijke belasting*) yaitu satu Guilder per kepala untuk mereka yang berusia di atas 16 tahun. Dengan diberlakukannya pajak maka penduduk diharapkan menjual produk mereka ke pasar untuk mendapatkan uang yang harus dibayarkan sebagai kewajibannya.³¹

Pemerintah juga melakukan rasionalisasi batas-batas *ratschap* dan menempatkan desa-desa netral *Lor Lobay* dan wilayahnya ke dalam *ratschap* yang telah ada. Pada tahun 1915 *Controleur* Tual menginstruksikan aparatnya untuk membuat peta batas-batas *negorij* (desa) dan *ratschaap* di Kei. Tugas ini memakan waktu 11 tahun, tetapi bagi administrasi Belanda sendiri peta ini masih memiliki kelemahan, karena bertahannya batas-batas wilayah netral *Lor Lobay* dan eksistensi wilayah itu

³⁰ Thorburn, Op.Cit., hal.88.

³¹ Ibid.

yang selalu dikontrol oleh lebih dari satu *ratschap*. Tampaknya pemerintah tidak memperhitungkan kenyataan bahwa kontrol atas tanah berada di tangan marga, dan bukan di tangan desa-desa atau *ratschap*. Pada kenyataannya, marga memiliki hak milik di dua atau tiga *ratschap*. Kuatnya kontrol genealogis atas tanah dan sumber daya alam membuat Belanda berusaha menghancurkannya dengan membuat lebih banyak kebijakan politik dan legal sistem di Kei.³²

Karena frustrasi akibat kegagalannya mengontrol masyarakat Kei, pemerintah Belanda mencoba bersikap akomodatif terhadap beberapa *rat*. Di samping itu pemerintah kolonial memutuskan untuk menekan perubahan kebijakan dengan bekerja langsung dengan kepala desa, mencari jalan mudah untuk mengurangi pengaruh konservatif, tanpa tekanan, dan jauh dari kekuasaan penuh *rat* (von Hoëvell 1890). Oleh karena itu pemerintah Belanda memperkenalkan istilah '*Orang Kaya*' atau kepala desa, untuk menunjukkan suatu jabatan penting yang baru.³³ Admiraal menggambarkan *orang kaya* sebagai pemimpin desa yang mencoba melepaskan diri dari kewenangan dan kekuasaan penuh *Rat*.³⁴ Dengan cara ini pemerintah kolonial mencoba melakukan standarisasi struktur pemerintahan lokal lebih kurang sama dengan garis pemerintahan desa di Ambon, di mana setiap *negeri* (*negorij*) dikepalai oleh seorang *orang kaya*, dibantu oleh beberapa '*kepala soa*' sebagai perwakilan dari marga atau kampung terkecil dengan ikatan fungsi dan struktur unit-unit desa besar.³⁵

³² Ibid, hal.89

³³ Istilah *Orang* merupakan saduran dari bahasa Melayu, yang di dalam bahasa asli Kei disebut *tomat*. Admiraal yang dikutip oleh Lasomer 1985 memperkirakan bahwa istilah *orang* berasal dari pedagang Melayu dari Sulawesi. Pihak lain menduga bahwa istilah *orang kaya* merupakan istilah yang sengaja dimunculkan Belanda. Jabatan ini diperkenalkan di Kei yang sebenarnya diadopsi dari struktur yang ada di Ambon. Lihat Thorburn, 2000, Op.cit, hal.89.

³⁴ Admiraal, J.W. "Memorie van Overgave van der Ged. Gezaghhaber J.W. Admiraal, 1 Mei 1933 - 12 Maart 1936.", dalam Thorburn, 2000, Op.Cit, hal.89.

³⁵ Van Wouden, F.A.E. *Sociele Structuurtypen in De Groote Oost*. Leiden., dalam Thorburn, 2000, Op.Cit., hal. 89.

Pemerintah mulai mengambil peran aktif dalam pemilihan *orang kaya*, dan terkadang membentuk posisi baru seperti *Pati* sebagai penghargaan untuk seseorang yang mereka kehendaki. Belanda juga memberikan atribut baru berupa tongkat komando berkepala silver kepada beberapa perangkat desa. Sebelumnya, tongkat ini merupakan atribut keistimewaan para *rat*.

Berkaitan dengan mekanisme penyelesaian konflik, pemerintah membentuk *Raad van Hoofden* (Dewan Pimpinan) yang terdiri dari sejumlah *rat* dan *orang kaya* untuk memutuskan perkara yang sebelumnya menjadi domain pribadi *rat*. Di bawah sistem ini, *orang kaya*, *kepala soa*, dan (secara teoritis) bahkan setiap penduduk desa, dapat menggugat keputusan *rat* kepada 'kewenangan tertinggi',³⁶ yang dalam hal ini berarti pemerintah kolonial Belanda. Pada waktu itu, Kei yang dimasukkan ke dalam suatu wilayah administrasi yang disebut *afdeling*, berada di bawah kewenangan Province Maluku karena Pemerintah Belanda memberikan status Province bagi Maluku hingga tahun 1934. Province Maluku dipimpin oleh seorang Gouverneur yang berkedudukan di Kota Amboina. Wilayah administratif province ini membawahi beberapa *afdeling* yaitu:

- a. *Afdeling* Ternate beribukota di Ternate.
- b. *Afdeling* Ambon beribukota di Amboina.
- c. *Afdeling* Tual beribukota di Tual, dan di dalam *afdeling* inilah Kei berada.

Kebijakan Belanda tersebut pada akhirnya tetap menemui jalan buntu. Tidak mudah menyatukan ratusan kepala desa dan menyamakan posisi mereka dengan *rat*. Kelemahannya adalah karena kekuasaan dan legitimasi untuk kesatuan *orang kaya* dan *kepala soa* bergantung pada pemerintahan kolonial, sedangkan kekuasaan *rat* mengakar di dalam sejarah dan kebudayaan kepulauan setempat. *Controleur* Admiraal, dalam

³⁶ Admiraal, J.W. "Adat-Verband Op Di Kei-Eilanden," *Mededelingin Der Vereniging Der Gezaghebbers in Nederlandsch-Indie*. Pp. 19-33. Vol. 15. Vereniging der Gezaghebbers in Nederlandsch-Indie, dalam Thorburn, 2000, Op.Cit., hal. 89-90.

Memorandum Devolusi 1939-nya, menyatakan bahwa kebijakan mengabaikan posisi *rat* adalah “*opportunistic*”, dapat menyebarkan konflik dan bukan menyelesaikan persoalan. Menurutnya dengan kebijakan seperti itu justru Kei dapat terbagi menjadi beberapa satuan-satuan kecil yang sangat progresif, karena sebagaimana yang telah terjadi, setiap konflik dipecahkan melalui pemisahan desa dan menunjuk *orang kaya* baru. Sementara itu, *rat* asli tidak akan (dan tidak mau) melepaskan kekuasaannya selama mereka merasa diabaikan atau diragukan keputusannya oleh pemerintah Belanda.³⁷ Setelah melalui periode pengabaian yang cukup lama, pada tahun 1934 pemerintah secara resmi mengakui 19 *ratschap* dan tiga *orang kayaschaap* (area *Lor Lobai*) sebagai entitas sosial-politik yang signifikan di Kei.³⁸

Selama tahun 1930an, pemerintah kolonial di Kei mencoba membangun lingkup “komunitas adat” yang dapat digabungkan dengan idealisme dan metode pemerintahan modern, tetapi masih tetap memiliki akar di dalam sejarah dan kebudayaan lokal. Pemerintah mulai menyelidiki kemungkinan penguatan federasi *Lor Lim* dan *Ur Siu* ke dalam entitas legal yang dapat memegang berbagai fungsi pemerintahan lokal.³⁹ Bagaimanapun juga Belanda tidak dapat melihat proyek ini berhasil karena pada tahun 1942 Jepang menginvasi Kei.

Setelah Jepang kalah, Kota Tual pada tahun 1948 kembali menjadi Ibukota “*Onder Afdeling Kei - Eenlanden*” yang dikepalai oleh seorang Asisten Residen. Pada waktu itu Maluku Tenggara bersama dengan Ambon, Buru, Lease, Banda, Goram, dan Teor menjadi bagian dari Daerah Maluku Selatan, Negara Indonesia Timur (NIT). Asisten Residen di Tual mengatur lima *onderafdelingen* yaitu kepulauan Kei, Kepulauan Aru, Kepulauan Tanimbar, Kepulauan Babar, dan Kepulauan Kisar.

³⁷ Wertheim, W.F. *Indonesie Van Vostenrijk Tot Neokolonie*, dalam Thorburn, 2000, Op.Cit., hal. 90.

³⁸ Ibid.

³⁹ Admiraal, J.W., dalam Thorburn, 2000, Op.Cit., hal.90.

Setiap *onderafdelingen* dikepalai oleh seorang *controleur* yang berhubungan dengan kepala-kepala adat setempat.

Sebelumnya, pada tanggal 26 Juli 1947 empat anggota Dewan Maluku Selatan dari Maluku Tenggara menandatangani petisi yang diajukan kepada Belanda dan pemerintah Negara Indonesia Timur untuk meminta otonomi Maluku Tenggara yang terpisah dari Daerah Maluku Selatan. Mereka juga mendeklarasikan Maluku Tenggara (Kei, Aru, Tanimbar, dan kepulauan tenggara barat) sebagai Maluku Ter Selatan.⁴⁰

Pada tahun 1951, Gubernur Maluku Latuharhary berencana melikuidasi Daerah Maluku Selatan, akan tetapi kemudian A. Koedoeboen, H. A. Gani Renuat, R. S. Tugur, dan S. Pooroe pada tanggal 7 Juni 1951 mengirimkan petisi kepada gubernur untuk membagi Daerah Maluku Selatan menjadi tiga kabupaten. Salah satunya adalah Maluku Ter Selatan dengan Tual sebagai ibukota. Akhirnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1952 Maluku Ter Selatan resmi menjadi Kabupaten tersendiri, dengan nama Kabupaten Maluku Tenggara. Ketika itu Kabupaten Maluku Tenggara hanya memiliki dua kecamatan yaitu Kecamatan Kei Besar yang beribukota di Elat dan Kecamatan Kei Kecil yang beribukota di Watdek, Tual⁴¹. Kecamatan Kei Kecil meliputi Aru, Tanimbar dan kepulauan tenggara barat.

B. 2. Pengaruh Kekuasaan Orde Baru

Pada masa peralihan menjadi daerah swatantra tingkat II, Maluku Tenggara tidak mengalami kesulitan yang berarti kecuali persoalan sumber daya lokal dan kemampuan pendanaan untuk menjalankan pemerintahan administratif. Persoalan mendasar baru muncul ketika rejim Orde Baru mulai melaksanakan program pembangunan lima tahun (Repelita), antara lain dengan dikeluarkannya UU 5/1979 tentang pemerintahan desa. Munculnya *Bantuan Pembangunan Desa* –

⁴⁰ Paschalis Maria Laksono, Op.Cit, hal.33-34.

⁴¹ *Ibid*, hal.35-36

dari pemerintah pusat melalui pemerintah propinsi – memaksa camat untuk menambah jumlah desa yang telah ada. Bagaimanapun juga besaran jumlah Bantuan Pembangunan Desa ditentukan oleh jumlah desa administratif yang ada di wilayah itu. Laksono mencatat bahwa akibat program tersebut jumlah desa di Kei Besar saja meningkat dari 44 menjadi 111 desa.⁴² Data terakhir tahun 2004 menunjukkan bahwa desa dan kelurahan di kabupaten Maluku Tenggara telah mencapai 212 buah dengan perincian sebagai berikut:

Jumlah Desa Induk, Anak Desa dan Kelurahan menurut Kecamatan di Kabupaten Maluku Tenggara Tahun 2004

Kecamatan		Ibukota	Jumlah		
			Desa Induk	Anak Desa	Kelurahan
1.	Kei Kecil	Langgur	56	39	4
2.	P.P. Kur	Tubyal	11	3	-
3.	Tayando Tam	Yamtel	5	-	-
4.	Kei Besar	E l a t	21	41	-
5.	Kei Besar Utara Timur	Holat	9	21	-
6.	Kei Besar Selatan	Weduar	14	8	-
Total			116	92	4

Sumber: BPS, 2004

Perubahan status wilayah terutama terjadi pada *soa*. *Soa* sebenarnya merupakan bagian dari wilayah *ohoi* atau *ratschap* yang dikepalai oleh *kepala soa* atau *orang kay*. Akibat euforia pembentukan desa baru maka wilayah *soa* dianggap paling pantas untuk dijadikan desa administratif. Tentu saja status desa administrasi mempersyaratkan jumlah penduduk dan batas wilayah. Padahal secara kultural wilayah *petuanan* telah dibagi habis dan tidak bisa diganggu gugat oleh pihak luar. Akibatnya muncul segregasi pemukiman yang baru, tetapi desa-desa *soa* yang baru dibentuk tidak memiliki batas wilayah yang jelas dengan desa-desa *raja* atau *orang kay*. Demikian juga desa *orang kay* yang baru dibentuk tidak memiliki batas *petuanan*

⁴² *Ibid*, hal.38.

yang jelas dengan desa *soa* yang lama. Akibat dari banyaknya pembentukan desa baru tersebut, maka para camat terpaksa menunjuk langsung para *kepala soa* menjadi kepala desa tanpa memperdulikan ketentuan adat yang masih berlaku.

Beberapa persoalan penting kelembagaan desa pada waktu itu adalah sebagai berikut: *pertama*, pembentukan beberapa desa (administratif) baru dari beberapa *soa* berimplikasi hanya pada perubahan status (sebutan) wilayah dan bukan termasuk kejelasan batas teritori. Akibat tidak adanya kejelasan batas wilayah adat dengan wilayah administrasi, para pemimpin adat (raja dan *orang kay*) seringkali mengintervensi proses administrasi desa – yang dahulu merupakan *soa* – di wilayah adatnya. Dampak lainnya adalah para kepala desa yang telah diangkat oleh bupati tidak memperoleh surat pengesahan dari gubernur karena desa-desa tersebut tidak memiliki batas wilayah yang jelas.

Persoalan *kedua* adalah pemilihan kepala desa secara demokratis tidak pernah berlangsung. Pada waktu itu hanya tiga kepala desa yang melalui pemilihan dan mendapat pengesahan dari camat. Sebagian besar calon kepala desa di Kei Besar tidak memiliki kualifikasi seperti yang dipersyaratkan oleh UU 5/1979. Lebih kurang 90% kepala desa telah menjabat lebih dari 60 tahun, selebihnya telah menjabat lebih dari 30 tahun. Padahal UU mensyaratkan batas periode jabatan kepala desa maksimum 8 tahun. Di samping itu 85% kepala desa di Kei Besar berpendidikan Sekolah Dasar (SD), sedangkan UU mempersyaratkan pendidikan minimal untuk kepala desa adalah Sekolah Menengah Pertama (SMP).

Persoalan *ketiga* terkait dengan lembaga-lembaga pemerintahan desa, terutama sekretaris desa. Sebagian besar sekretaris desa di Kei Besar tidak mendapatkan surat pengangkatan dari Bupati. Para sekretaris desa ditunjuk oleh kepala desa yang bersangkutan berdasarkan ikatan kekerabatan. Seperti halnya kepala desa, sekeretaris desa tidak memiliki

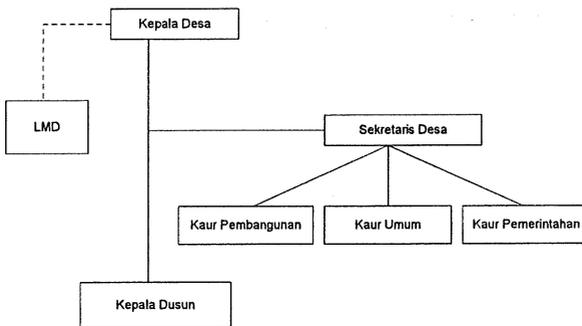
kualifikasi minimal yang dipersyaratkan oleh UU 5/79. Mereka lebih banyak hanya lulusan SD.⁴³

Persoalan *keempat* adalah tidak tertatanya administrasi desa dengan baik. Hampir tidak ada catatan registrasi di setiap desa.

Persoalan *kelima* terkait dengan hadirnya Lembaga Musyawarah Desa (LMD). LMD bersama-sama dengan kepala desa merupakan unsur pemerintahan desa. LMD berfungsi memberikan saran dan masukan kepada kepala desa sebelum mengeluarkan sebuah keputusan desa. LMD beranggotakan tokoh-tokoh masyarakat desa. Persoalannya adalah LMD tidak berfungsi sebagaimana diamanatkan oleh UU. LMD lebih sebagai lembaga tranformasi dari *Saniri Negeri* yang telah ada sebelumnya. Bagaimanapun juga *Saniri Negeri* memiliki pemimpin yang sangat kuat, dan pemimpin itu bukan kepala desa. Dengan demikian, di dalam LMD terdapat kepemimpinan ganda, yaitu pemimpin informal dan kepala desa itu sendiri.

Berbagai hal inilah yang menyebabkan persoalan di dalam koordinasi pemerintahan desa menjadi berkepanjangan.⁴⁴

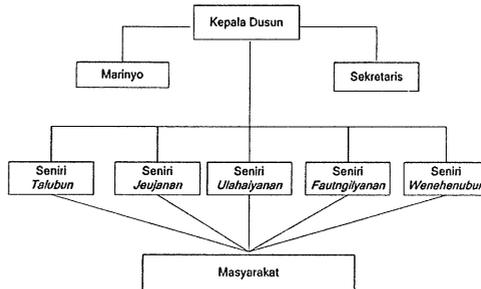
STRUKTUR PEMERINTAHAN DESA
BERDASARKAN UU NO.5 TAHUN 1979



⁴³ *Ibid*, hal.39.

⁴⁴ *Ibid*, hal.39.

STRUKTUR PEMERINTAHAN DUSUN BOMBAY DESA ELRALANG
DI BAWAH UU NO.5 TAHUN 1979



Sumber: Pemerintah Desa Elralang

Kabupaten Maluku Tenggara pada tahun 2000 sudah dimekarkan menjadi dua Kabupaten masing-masing Kabupaten Maluku Tenggara dan Kabupaten Maluku Tenggara Barat. Pembagian wilayah kecamatan yang berada di bawah kewenangan masing-masing kabupaten, mengacu pada pembagian tahun 1974, di mana Kota Tual tetap menjadi Ibukota Kabupaten Daerah Tingkat II Maluku Tenggara dengan membawahi 8 (delapan) kecamatan, yaitu :

1. Kecamatan P.P. Terselatan
2. Kecamatan Letti Moa Lakor
3. Kecamatan P.P. Babar
4. Kecamatan Tanimbar Selatan
5. Kecamatan Tanimbar Utara
6. Kecamatan Kei Kecil
7. Kecamatan Kei Besar
8. Kecamatan P.P Aru⁴⁵

Pembagian tahun 2000 menentukan bahwa Kabupaten Maluku Tenggara membawahi 3 (tiga) kecamatan, masing-masing: Kecamatan Kei Kecil, Kecamatan Kei Besar, dan Kecamatan P.P Aru, sedangkan Kabupaten Maluku Tenggara Barat membawahi 5 Kecamatan lainnya. Kabupaten Maluku

⁴⁵ bankdata.depkes.go.id/kompas/Kabupaten%20Maluku%20Tenggara.pdf

Tenggara pada tahun 2003 kembali dimekarkan menjadi dua Kabupaten, yakni Kabupaten Maluku Tenggara dan Kabupaten Kepulauan Aru. Kabupaten Maluku Tenggara sekarang hanya meliputi Kecamatan Kei Kecil dan Kecamatan Kei Besar.

B. 3. Kebijakan Baru Reformasi yang Terlewatkan.

Pemerintah Daerah Maluku termasuk pemerintah Kabupaten Maluku Tenggara merupakan salah satu daerah yang melewatkan momentum munculnya UU 22 Tahun 1999 yang memberikan otonomi kepada desa. Kelalaian ini bukan tanpa alasan. Konflik yang berkepanjangan di Kepulauan Rempah-rempah ini menyebabkan *stakeholders* daerah masih terfokus kepada penghentian konflik dan penciptaan perdamaian antara pihak-pihak yang bertikai. Tidak mungkin pemerintah propinsi mengeluarkan kebijakan penataan *negeri*, sementara *negeri-negeri* yang ada pada waktu itu masih saling baku-hantam.

“Pesan Langgur” yang mengamanatkan penggunaan pendekatan budaya dalam resolusi konflik saat itu masih dipahami sebatas seremonial adat, seperti misalnya upacara *panas pela* dan sebagainya. Saat itu, masyarakat Maluku belum terfikir untuk mengembalikan sistem pemerintahan adat berikut aturan-aturan adat yang berlaku. Kesadaran mereka muncul melihat keefektifan lembaga-lembaga adat yang terbukti pada saat konflik. Bagaimanapun juga pada saat konflik instrumen adat jelas terlihat masih efektif, misalnya saja *kapitan* kembali berfungsi sebagai panglima perang di garis depan pertempuran, demikian pula dengan peran raja sebagai pemberi komando. Imam di komunitas Islam juga masih sangat didengar suaranya. Kemunculan *forum latupati* dan pertemuan raja-raja lainnya yang sering dilakukan untuk upaya perdamaian memberi inspirasi kepada sebagian kalangan untuk mengkonversi sesuatu yang destruktif tadi menjadi kekuatan pendukung perdamaian. Kesadaran akan lemahnya sistem pemerintahan lokal warisan Orba menyebabkan mereka bangkit untuk menguatkan kelembagaan tradisional yang pernah ada.

UU No 22 tahun 1999 efektif berlaku mulai Januari 2001 mengembalikan desa atau nama lain sebutannya kepada format aslinya. Debut merupakan salah satu desa yang melakukan dekonstruksi (modifikasi) struktur pemerintahan desa (Orba). Atas dasar UU 22/1999, desa ini mulai mengembalikan atau memasukkan elemen adat ke dalam struktur pemerintahan desa. Kepala desa yang selanjutnya disebut kepala *ohoi* atau *orang kay*, berfungsi sebagai lembaga eksekutif. Sesuai adat, *Orang Kay* Debut dijabat oleh seseorang dari marga Yamlean. Di bawah *Orong Kay* ada Sekretaris Desa (*ring wawaus*) dari marga Ohoiwutun. Selanjutnya, di bawah sekretaris desa ada Kepala Urusan (Kaur) Pembangunan (marga Letsoin), Kaur Pemerintahan (marga Yamlean), dan Kaur Umum (marga Letsoin). *Marinjo* merupakan perangkat desa terbawah yang berfungsi sebagai humas, dan – menurut adat - harus berasal dari marga Yamlean.⁴⁶ Dengan demikian jelas bahwa masing-masing marga memiliki peran tersendiri. Marga Yamlean memiliki garis keturunan sebagai pemimpin. Marga Letsoin mempunyai posisi sebagai *Tuan Tan*. Marga Ohoiwutun memiliki peran sebagai *relob tafra* (penengah konflik). Marga Raul dan Kanar El berperan sebagai *turdi hamoang* (pembagi hasil).⁴⁷

BPD Debut berfungsi sebagai lembaga legislatif desa yang berfungsi mengesahkan peraturan desa. Setiap tahun, kepala desa mempunyai kewajiban memberikan laporan pertanggungjawaban di hadapan forum BPD sebagai representasi dari masyarakat desa/*ohoi*. Di dalam BPD terdapat wakil dari golongan pendatang yang disebut *Meumaf*⁴⁸.

Terlewatkannya momen untuk mengimplementasikan UU 22 tahun 1999 menyebabkan *stakeholders* di Maluku sangat “mendewakan” kemunculan UU 32 tahun 2004. Bagi mereka kemunculan UU 32/2004 merupakan momentum penting untuk mengembalikan hak-hak adat yang telah lama hilang. Padahal

⁴⁶ Hasil wawancara dengan Orang Kay Debut, Juni 2006

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ *Ibid*

jika dicermati substansi UU 32/2004 tidak lebih baik dibandingkan dengan UU 22/1999.

Pengetahuan Pemda yang terbatas mengenai substansi UU 32/2004 membuat mereka sangat yakin bahwa kebijakan tersebut sangat ampuh untuk memayungi kebijakan penataan kelembagaan lokal di Kei. Padahal jika substansi kebijakan tersebut dicermati dengan seksama maka banyak hal yang bertentangan dengan tradisi dan 'falsafah demokrasi' masyarakat Kei. Jika negara terlalu memaksakan ketentuan tersebut maka dikhawatirkan akan menimbulkan konflik baru di masyarakat. Ketentuan baru tersebut, misalnya, syarat sekretaris desa yang harus PNS, serta BPD yang tidak lagi mendasarkan pada perwakilan tetapi permusyawaratan dari beberapa tokoh masyarakat baik RT, RW, Pemuka Agama, dll yang tidak lagi memperdulikan sistem kasta.

C. Upaya Negara Lokal Mengembalikan 'Adat'.

Uji publik Ranperda (Rancangan Peraturan Daerah) tentang *ratschap* dan *ohoi* di Maluku Tenggara diadakan dua kali. Uji publik pertama diadakan pada bulan Desember 2005. Uji publik kedua diadakan pada tanggal 5 April 2006 di Gedung Serbaguna Larwul Ngabal. Uji publik tersebut diselenggarakan oleh tim akademik dari Unpatti dan Pemda Maluku Tenggara, dan dihadiri seluruh tokoh adat (*rat*, *orang kay*, *kepala soa*) dan perangkat pemerintahan lainnya. Tim Unpatti diketuai oleh Dekan Fakultas Hukum Unpatti M.G. Leasa SH, MA. Di dalam uji publik, masyarakat adat hanya diberikan waktu lebih kurang 2 jam (menurut Kepala Desa Debut). Di dalam pertemuan tersebut banyak raja maupun *orang kay* yang kurang sepakat dengan substansi Ranperda tersebut. Beberapa *orong kay* yang menolak Ranperda tersebut menganggap pengaturan yang akan di-Perda-kan merupakan bentuk 'penyeragaman' sistem pemerintahan lokal. Beberapa raja yang sepakat dengan Ranperda tersebut tampaknya terkait dengan keinginan untuk memelihara kekuasaan atas kewenangan sebagai kepala adat sekaligus kepala pemerintahan desa. Pada dasarnya raja tidak

berkuasa atas wilayah adat tetapi hanya sebagai penegak hukum adat.

Beberapa klausul yang mendapat tanggapan serius dari para peserta uji publik, antara lain; Bab I Ketentuan Umum pasal 1 nomor 17 yang menyebutkan Kepala Pemerintahan *ohoi/ohoi rat* adalah *orang kay* atau nama lain sesuai adat istiadat dan hukum adat setempat. Selain itu pasal 6 ayat 1 menyebutkan bahwa pada wilayah-wilayah tertentu, *ohoi* dapat dipimpin oleh *kepala soa* atau nama lain yang mempunyai kedudukan di bawah *orang kay*. Konsekuensi dari ketentuan tersebut – sebagaimana yang diutarakan oleh beberapa peserta – akan menimbulkan konflik di kemudian hari. Gejala ini terutama akan datang dari *ohoi* tua yang secara geneologis, teritorial, dan historis masih memiliki otoritas adat yang kuat. Selama Orde Baru *ohoi* tua ini diberi status sebagai dusun dan berada di bawah pemerintahan (administrasi) suatu desa, akan tetapi secara adat ia tetap mempunyai kedudukan yang lebih tinggi. Apabila ketentuan seperti halnya di dalam ranperda tersebut diberlakukan maka kedudukan *ohoi* tua akan berada di bawah kekuasaan *ohoi* yang dipimpin oleh *orang kay* atau yang saat ini berstatus sebagai desa, dan ini tidak bisa mereka terima.

Di samping itu, Bab VI pasal 38 yang menyebutkan bahwa peraturan desa tidak dibuat di tingkat *ohoi*, dan Bab XIII yang memuat tiga pasal mengenai wilayah *petuanan* dinilai tidak tepat dengan kondisi masyarakat adat. Bagi mereka, ketentuan tersebut tentu saja akan merugikan *ohoi* tua. Beberapa *ohoi* tua tentu tidak akan rela jika otoritas adatnya dituntun oleh *ohoi* baru yang pada dasarnya tidak memiliki wilayah adat yang pasti.

Oleh karena itu sebagian pihak dalam uji publik itu mengusulkan agar seluruh *ohoi* yang memiliki sejarah asal-usul dan memiliki otoritas adat berada dalam kedudukan yang sama dan dipimpin oleh kepala *ohoi*, apakah itu akan disebut *orang kay* ataupun *kepala soa*.

Kritikan/masukan dari beberapa tokoh masyarakat Kei ditujukan tidak hanya bagi perbaikan substansi Ranperda, tetapi juga untuk perbaikan laporan hasil penelitian yang dilakukan

oleh Unpatti. Beberapa tokoh pengkritik "Ranperda *Raatschap* dan *Ohoy*" termasuk A. Cl. Ottys Jamlean seorang budayawan Kei dan A. Ngamel seorang raja di Kei Kecil, Raja Somlain. Masukan/kritikan dari kedua tokoh tersebut dimuat dalam rubrik khusus di Buletin Suara Damai edisi Januari 2006.

A. Cl. Ottys Jamlean melihat kelemahan dari Ranperda tersebut dari dua sisi. Sisi pertama berkaitan dengan penulisan kata/istilah yang dipakai dalam Ranperda tersebut, baik dari segi struktur maupun ketata-bahasaannya *Ve Evav*. Sisi kedua berkaitan dengan isi atau substansi Ranperda itu sendiri.

Peristilahan

Menurut Pak Otis (sapaan akrab A. Cl. Ottys Jamlean), di dalam draft rancangan itu terdapat beberapa kata/istilah *Ve Evav* yang perlu dipertimbangkan perubahan penulisannya, yaitu *Raatschap*, *Ohoy*, *Ur Siuw*, *Lor Lobai* dan *Balrakyat*. Pak Otis mendasarkan diri pada penelitian Craig Thornburn bahwa istilah *ratschap* adalah sebuah konstruksi Bahasa Belanda yang menggabungkan kata 'Rat' (satu /a/) yang dalam bahasa Kei berarti Raja, dengan kata 'schap' sebuah sufiks Bahasa Belanda yang artinya sama dengan 'ship' dalam bahasa Inggris. Kebenaran dari penggunaan istilah *ratschap* (bukan *raatschap*) diambil juga dari penjelasan dari beberapa mantan kepala kampung. Oleh sebab itu penulisan istilah *raatschap* di dalam ranperda tersebut tidak tepat, penulisan yang benar adalah *ratschap*.

Penulisan istilah *ohoy* di dalam ranperda juga tidak tepat. Menurut Pak Otis selama Indonesia menggunakan ejaan lama, baik orang asli Kei maupun pemerintah tidak pernah menulis nama kampung di ujung selatan barat Nuhu Roa dengan *Ohojdertutu* (dengan /j/). Begitu pula sejak EYD (Ejaan Yang Disempurnakan) diberlakukan hingga saat ini masyarakat Kei tidak pernah menulis nama kampung dengan *ohoydertutu* (dengan /y/). J. H. Geurtjens MSC seorang Imam Katolik berkebangsaan Belanda yang lama bekerja di Paroki Namar mengumpulkan dan menerbitkan cerita rakyat Kei, menulis

tentang Bahasa Kei dan menulis beberapa buku lain yang berhubungan dengan Kei, juga menggunakan istilah *ohoi*, bukan *ohoy* dalam tulisan-tulisannya. Pak Otis menekankan bahwa kata *ohoi* adalah perluasan dari kata *uha*. Arti *ohoi* dan *uha* memang tidak sama tetapi keduanya sama-sama menyangkut 'tempat'. Menurut beliau, pelambangan bunyi bahasa harus disesuaikan dengan artikulator yang difungsikan untuk membunyikannya.

Di dalam ranperda juga dicantumkan istilah *Ur Siuw*, padahal para penulis makalah, buku, diktat dan sebagainya belum memiliki keseragaman menulis satuan besar masyarakat adat Kei antara *Ur Siu – Lor Lim* (dengan /u/) dengan *Ur Siw – Lor Lim* (dengan /w/). Menurut Pak Otis penulisan 'sembilan' yang benar harus memenuhi dua syarat. Syarat pertama adalah penulisan lambang bunyi harus sesuai dengan artikulator yang dipakai orang Kei asli dalam menyebutkan kata itu. Syarat kedua adalah penulisan kata harus dilandaskan pada pemahaman bahwa *Ve Evav* adalah kelompok bahasa berciri 'eka suku' dari Bahasa Austronesia. Dengan demikian penulisan paling tepat yang diusulkan adalah *Ur Siu – Lor Lim*.

Pak Otis juga mengkritik istilah *Lor Labai* dan *Balrakyat* yang dipakai dalam Ranperda tersebut. Menurut beliau istilah yang dipakai di Nufit bukan *Lor Lobai* atau *Lor Labai* melainkan *Lor Laba*. Namun penulisan yang benar yang diusulkannya adalah *Lor Lab-A*. Untuk penulisan *Balrakyat* di pasal 9 ayat (2) huruf d, menurutnya, harus ditulis sebagai *Bal-rayaat*.

Substansi permasalahan

Ohoi adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat geneologis dan teritorial yang memiliki batas-batas yurisdiksi, berfungsi mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat setempat, diakui sistem pemerintahan nasional dan berada di bawah Ratschap sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Kabupaten Maluku Tenggara'.

Kutipan tersebut merupakan definisi *ohoi* di dalam Ranperda Bab I Pasal 1 huruf i. Menurut Pak Otis, definisi tersebut sebagai usaha *copy-paste* (dengan sedikit penyesuaian sesuai kebutuhan) dari definisi tentang desa dari UU No. 32 Tahun 2004 yang berbunyi:

'Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui serta dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia'.

Menurut beliau, *ohoi* sebenarnya bukan kesatuan masyarakat hukum adat dengan segala sifat dan fungsinya seperti yang didefinisikan oleh "Ranperda tentang *Raatschap* dan *Ohoy*" itu. *Ohoi* menurut pemahaman orang Kei tidak lebih dari suatu pemukiman orang-orang. Secara adat masyarakat asli Kei dibagi atas *Lor*. Kemudian *Lor* dibagi-bagi lagi dalam *utan*. Dalam *utan* itu ada 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. Di tingkat basis (*woma ni sasa'ai belan ni siksikat*) dikenal *rahan-yam* misalnya *rahan Fatar*, *rahan Banyal*, *rahan Fawe*, *Rahan Resok*, *rahan Ralob*, *rahan Mas Ngeng*, *rahan Lam U*, *rahan Barmas* dan sebagainya. *Rahan-yam* dibagi lagi dalam *riin* (*riin-rek*). *Riin* dapat dibagi lagi dalam *ub*. Karena orang Kei menganut garis keturunan ayah (*patrilineal*), maka kata *rahan* dan *ub* selalu dihubungkan dengan *yam* (=ayah). Itulah satuan masyarakat adat Kei di tingkat basis, demikian Pak Otis menegaskan.

Ada masyarakat *ohoi* tertentu yang secara adat tidak dibenarkan mengklaim bahwa mereka merupakan kesatuan masyarakat hukum adat (1) yang bersifat geneologis dan (2) yang bersifat teritorial yang memiliki batas-batas yurisdiksi terlepas dari masyarakat *ohoi* lain. Dengan kata lain ada *ohoi* yang secara geneologis dan teritorial sangat terikat dengan *ohoi*

yang lain. Bahkan ada *ohoi* yang secara geneologis dan teritorial lebih berhak menjadi *ohoi* sebagaimana dimaksudkan oleh Ranperda namun karena kesepakatan-kesepakatan, kontrak-kontrak sosial tertentu atau karena hal-hal yang bersifat kasual pada zaman dahulu akhirnya tidak ditetapkan sebagai kampung tempat kedudukan *orang kay*. Oleh karena itu Pak Otis mengingatkan agar penggunaan definisi tentang *ohoi* atau dengan nama lain itu perlu dirumuskan dengan hati-hati.

Pak Otis menjelaskan bahwa setelah perkembangan Ur Siu, Lor Lim dan Larvul-Ngabal mencapai puncaknya, *lor*, *utan*, *woma/belan* secara otomatis terintegrasi kedalam *Ur Siu*, *Lor Lim* atau *Lor Lab-A*. *Rat* mengepalai *utan*, *orang kay* mengepalai masyarakat yang memiliki kesatuan geneologi dan teritori tertentu dan *kepala soa* mengepalai masyarakat yang *ohoinya* terikat secara geneologis, teritori dan kesepakatan adat dengan masyarakat *ohoi* lain atau induknya. Di bawah pemerintahan kolonial Belanda, wilayah dan masyarakat yang dikepalai *orang kay* yang juga membawahi beberapa *kepala soa* disebut *orangkayschap*. Istilah ini tidak berlaku bagi kampung tunggal yang dikepalai oleh seorang *orang kay*. Masyarakat sebuah *ohoi rat* (=kampung raja) dikepalai oleh seorang *kepala soa*. Dalam kasus Rumadian kedudukan *kepala soa* adalah setingkat dengan *orang kay*, namun dalam kasus Maur Ohoivut *kepala soa* Ohoi Rat Vatlaar di bawah *orang kay* Ohoifau. Apabila bagi masyarakat Vatlaar diangkat lagi seorang *orang kay* maka satuan masyarakat Maur akan menjadi *Maur Ohoivut Ain Mehe*. Hal ini bertentangan dengan tatanan yang selama ini mereka anut.

Terkait dengan penggunaan kata *ohoi* yang tidak relevan dan sepadan untuk menggantikan sekaligus kata desa dan dusun, Pak Otis sekali lagi menjelaskan dan mengusulkan beberapa istilah untuk kesatuan wilayah. Berikut kutipan dari tulisan beliau:

"Kampung-kampung cenderung berkembang menjadi besar. Karena kondisi permukaan tanah yang tidak memungkinkan atau karena hal-hal lain, pemukiman baru dapat saja dibangun di tempat lain

dekat kampung induk. Kecenderungan ini kita temukan di Ngilngof. Orang Ngilngof membangun kampung baru di Nguurbloat. Di kampung itu dapat diangkat seorang kepala Soa menjadi pemimpinnya. Hal yang sama terjadi di Ohoidertutu. Disana sedang berkembang pemukiman baru yang diberi nama Sevav. Apabila nanti penduduk Sevav mencapai jumlah yang memenuhi tuntutan peraturan perundang-undangan, penduduknya dapat mengusulkan status pemukiman itu menjadi kampung dalam arti sebenarnya. Bagi penduduk kampung itu dapat saja diangkat seorang kepala Soa atau bahkan orang kay karena secara geneologis dan teritorial Sevav sudah memenuhi syarat menjadi perkampungan setingkat desa. Hal yang sama dapat saja terjadi dengan Ohoidertom. Kalau peningkatan status kampung Sevav dan Ohoidertom masih mempertimbangkan satuan adat Lair Ain Tel, lain halnya dengan Yaatvav. Bagi kampung tersebut dapat saja diangkat seorang orang kay. Berbagai kemungkinan dapat terjadi. Oleh sebab itu, karena adanya kecenderungan di atas serta tidak adanya istilah Kei yang tepat untuk membedakan "desa" dan "dusun", maka istilah Orangkayschap dapat saja dipakai untuk menggantikan ohoi dalam Perda itu. Kalaupun istilah itu dapat diterima, sebaiknya kita gunakan istilah yang telah dipakai dalam Ranperda itu tetapi dikembangkan menjadi Ohoila'ai, Ohoiren, Ohoitom atau Ohoiteen untuk desa dan Ohoikot atau Ohoi utuk dusun. Khusus untuk kepentingan tatanan pemerintah serta administratif Pemda serta Perda kita tidak perlu merasa aneh atau bersalah kepada adat. Dalam kenyataannya Ratschap merupakan istilah yang diciptakan Pemerintah Kolonial Belanda bagi kepentingannya dengan tidak meninggalkan kepentingan tatanan adat Kei. Perbedaan istilah yang jelas antara kampung dengan pimpinan seorang orang kay serta kampung yang dikepalai seorang Kepala Soa yang kita ciptakan di abad 21 ini sebetulnya merupakan keputusan-keputusan adat yang sah dalam upaya revitalisasi dan penyempurnaan pemerintahan tradisional Kei."

Tim penyusun Ranperda juga dikritik terlalu terikat kepada arti harafiah *Ur Siu* dan *Lor Lim*. Keterikatan yang tidak perlu terjadi itu menyebabkan isi Bab I Pasal 1 huruf k dan l bertentangan dengan realitas di Kei dewasa ini, yakni jumlah *ratschap* dalam *Ur Siu* dan *Lor Lim* tidak seperti yang dikemukakannya.

Pak Otis juga menyarankan agar Bab II Pasal 5 tentang pemekaran perlu lebih diperjelas. Penetapan sebuah kampung “baru” untuk dikepalai oleh seorang *kepala soa* atau seorang *orang kay* dapat saja terjadi. Artinya di sebuah kampung dapat diangkat seorang *kepala soa* untuk menjadi pemimpinnya karena secara geneologis dan teritorial serta kesepakatan-kesepakatan tertentu tidak dapat dipisahkan dengan kampung induknya. Namun ada juga kampung yang memiliki latar belakang sejarah yang memungkinkan, memiliki *petuanan* adat sendiri dan *petuanan* tersebut tidak dikuasai mutlak oleh *woma/Orangkayschap* induk serta memiliki jumlah penduduk yang sesuai dengan peraturan yang berlaku dan boleh keluar dari kesepakatan-kesepakatan nenek moyang mereka. Kampung seperti ini dapat dimekarkan dan ditetapkan seorang *orang kay* untuk menjadi pemimpinnya. Untuk pemekaran *ohoi* seperti ini perlu pula ditetapkan ciri khas kampung adat seperti nama *woma*, *vatvat*, *baranran*, *fid* dan sebagainya. Kejelasan dan kepastian hukum tentang pemekaran merupakan faktor pendorong bagi perkembangan sebuah komunitas sekaligus meminimalisasi potensi konflik yang terkandung di dalamnya.

”Pemekaran sebagai upaya memperpendek rentang kendali adalah suatu hal yang positif. Namun diharapkan upaya memperpendek rentang kendali itu jangan sampai merusak tatanan adat (kesepakatan adat) dan interaksi sesama masyarakat yang satu secara geneologis dan teritorial. Perebutan mendapatkan status “desa” yang terjadi selama ini harus dipahami sebagai cara untuk mendapatkan perhatian dan hak-hak pembangunan yang lebih adil. Sebaiknya DPDK (Dana Pembangunan Desa dan Kelurahan) serta bantuan desa/dusun lainnya didistribusikan sesuai kebutuhan prioritas dan jumlah pemanfaat. Misalnya dusun Vatsin lebih banyak penduduknya daripada desa induknya Elraan (Elralang). Sebaiknya jumlah DPDK yang diberikan kepada Elraan lebih kecil daripada yang diberikan kepada Vatsin. Dengan demikian pandangan sebahagian orang agar desa/dusun jangan berhimpit dengan ohoi menjadi reda serta dapat mengurungkan niat Kepala Soa meminta status “dusun”nya ditingkatkan menjadi “desa”.

Perlu pula tim peneliti menggali informasi yang jelas tentang kepemimpinan di ohoi rat (=kampung raja). Terdapat dua pendapat

tentang kepemimpinan yang saling bertentangan satu sama lain. Pendapat yang satu mengatakan bahwa Rat memerintah langsung kampung tempat kedudukan raja. Kalau pendapat ini benar Ranperda dimaksud belum secara eksplisit menyebutkannya. Pendapat yang lain mengatakan bahwa kampung raja dikepalai oleh Kepala Soa. Kalaupun hal ini benar, kampung raja pada hakekatnya tidak berada di bawah Orangkayschap tertentu kecuali Vatlaar. Bagi kepentingan Perda solusinya adalah untuk ohoirat diangkat seorang Kepala Soa yang setingkat kedudukannya dengan orang kay. Jelaslah sudah kita membutuhkan istilah-istilah seperti Orangkayschap, Ohoi ren, Ohoitom atau Ohoiteen dengan kepalanya adalah Orang Kay, Ohoirat dengan kepala kampungnya adalah Kepala Soa (setingkat orang kay); dan Ohoi dengan kepala kampungnya adalah kepala soa (dibawah orang kay) yang perlu didefinisikan secara jelas didalam Perda.

Isi Bab III Pasal 9 Ranperda perlu dipertimbangkan ulang oleh tim penyusun. Berbicara tentang ratschap kita sama sekali tidak berbicara tentang kampung raja. Ratschap itu meliputi kampung-kampung yang diperintah oleh orang kay, maka kepala soa, soa dan bal-rayaat sama sekali bukan perangkat Pemerintah Ratschap. Solusinya ialah rat dan ratschap membutuhkan seorang sekretaris dan dewan orang kay perlu diadakan untuk memperkuat rat”.

Sangat disayangkan bahwa Bagian Hukum Kabupaten Malra di pihak lain menganggap sudah tidak ada masalah lagi karena sudah memenuhi standar pembuatan peraturan daerah, yang sesungguhnya hanya mensyaratkan uji publik sekali saja. Membaca kembali rancangan tersebut kita memang harus bersikap kritis karena masih banyak pasal-pasal yang bersifat ambigu atau bisa diinterpretasikan secara salah, atau bahkan bertentangan dengan hukum adat yang dikenal masyarakat pendukungnya. Pasal-pasal dimaksud adalah:

Nomor Pasal/Ayat	Bunyi Pasal dalam Rancangan	Kritik dan Argumen*
Pasal 1 Bab I Ketentuan Umum	Poin 14. <i>Ohoy Rat</i> adalah <i>Ohoy</i> yang berada di wilayah kedudukan <i>Rat</i> .	Pengertian tersebut membingungkan, mungkin seharusnya dikatakan " <i>Ohoy Rat</i> adalah <i>Ohoy</i> tempat kedudukan <i>Rat</i> ".
Pasal 5 ayat 1	<p><i>Ohoy! Ohoy rat</i> dipimpin oleh seorang kepala pemerintah <i>Ohoy</i> dengan gelar <i>orongkay</i>. Penjelasan pasal: "Pembentukan <i>Ohoy Rat</i> pada wilayah kedudukan <i>Rat</i> dimaksudkan untuk membagi kewenangan adat dan kewenangan pemerintahan secara terpisah yang selama ini disatukan dalam kewenangan <i>rat</i> sebagai upaya untuk melancarkan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan di wilayah kedudukan <i>Rat</i>, di samping untuk memberikan penghormatan terhadap kedudukan <i>Rat</i> dalam rangka perlindungan, pemberdayaan adat-istiadat, hukum adat dan budaya.</p>	<p>Secara adat <i>Ohoy Rat</i> dipimpin oleh <i>Kepala Soa</i>, akan tetapi dalam ranperda kepemimpinan <i>Ohoy Rat</i> diberikan kepada <i>Orong Kay</i> yang sesungguhnya tidak ada dalam struktur adat internal <i>Ohoy Rat</i>. Padahal keberadaan <i>Orong Kay</i> di bawah <i>Rat</i> sebenarnya terdapat di dalam struktur <i>Ratshap</i>. Apakah ini tidak akan menimbulkan pertentangan antara <i>Rat</i> dengan <i>Orong Kay</i>, khususnya di <i>Ohoy Ra</i>? Penjelasan pasal yang diberikan memang masuk akal dari sudut pandang administratif pemerintahan, akan tetapi benarkah bisa dipisahkan antara adat dan pemerintahan formal untuk tujuan kelancaran tugas pemerintahan formal dan pemberdayaan adat. Jelas sekali bahwa pemisahan tadi malah memangkas kekuasaan <i>Rat</i> dan menempatkannya hanya sebagai simbol belaka, sementara seluruh roda pemerintahan berada di tangan <i>Orong Kay</i> yang nota benenya akan merupakan kepala desa. Saat ini mayoritas <i>Rat</i> adalah kepala desa sehingga ia berperan ganda. Jadi apakah peraturan <i>Ratshap</i> dan <i>Ohoy</i> ini ingin memberdayakan masyarakat adat atau <i>Ratshap</i> ataupun malah "menghancurkannya"?</p>

Nomor Pasal/Ayat	Bunyi Pasal dalam Rancangan	Kritik dan Argumen*
Bagian Kedua <i>Ohoy</i> Pasal 6 ayat 1	Pada wilayah-wilayah tertentu, <i>Ohoy</i> dapat dipimpin oleh seorang <i>Kepala Soa</i> atau nama lain yang mempunyai kedudukan di bawah Orong Kay	Bagaimana dengan kenyataan bahwa secara adat ada <i>Kepala Soa</i> yang kedudukannya sejajar dengan <i>Orong Kay</i> , dan bertanggung jawab langsung pada <i>Rat</i> ? Apakah dengan peraturan ini berarti semua <i>Kepala Soa</i> harus berada di bawah <i>Orong Kay</i> ? Apakah tidak akan menimbulkan protes dan resistensi?
Bagian Keempat Tugas, Wewenang, Hak dan Kewajiban Orong Kay Pasal 21 ayat 1	<p><i>Orong Kay</i> mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan</p> <p>Penjelasan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>urusan pemerintahan</i>: pengaturan kehidupan masyarakat sesuai dengan kewenangan <i>Ohoy/Ohoy Rat</i> seperti pembuatan peraturan <i>Ohoy/Ohoy Rat</i>, pembentukan lembaga kemasyarakatan, pembentukan Badan Usaha Milik <i>Ohoy/Ohoy Rat</i>, kerja sama antar <i>Ohoy/Ohoy Rat</i> - <i>urusan pembangunan</i>: pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana prasarana fasilitas umum <i>Ohoy/Ohoy Rat</i> seperti jalan <i>Ohoy/Ohoy Rat</i>, jembatan <i>Ohoy/Ohoy Rat</i>, irigasi <i>Ohoy/Ohoy Rat</i>, pasar <i>Ohoy/Ohoy Rat</i> - <i>urusan kemasyarakatan</i>: pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat seperti bidang kesehatan, bidang pendidikan, adat istiadat 	Lalu bagaimana dengan tugas <i>Rat</i> ? Secara adat, kesemua itu adalah tugas <i>Rat</i> bersama-sama dengan <i>Orong Kay</i> dan <i>Kepala Soa</i> dalam kesatuan hukum adat <i>Ratshap</i> . Jadi, mungkinkah memisahkan pertanggungjawaban pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan yang menjadi tugas <i>Orong Kay</i> secara formal (berdasarkan perda) dengan pertanggungjawaban <i>Rat</i> dalam persoalan yang sama (khususnya di dalam <i>Ohoy Rat</i>), karena masyarakat dan tempat yang diaturnya adalah masyarakat dan tempat yang sama?

Nomor Pasal/Ayat	Bunyi Pasal dalam Rancangan	Kritik dan Argumen*
Bagian Keempat Tugas, Wewenang, Hak dan Kewajiban <i>Orang Kay</i> Pasal 22 ayat 7	Laporan akhir masa Jabatan <i>Orong Kay</i> disampaikan ...	Bagaimana apabila masa jabatan <i>Orong Kay</i> secara adat adalah seumur hidup? Karena seperti disebutkan di ayat 1 pasal 8 Bagian Keempat Masa Jabatan <i>Orong Kay</i> , "Masa jabatan <i>Orong Kay</i> ditetapkan sesuai adat istiadat, hukum adat dan budaya setempat".
Pasal 32 ayat 2	Dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan yang efektif, pegawai negeri sipil yang menjabat juru tulis/ sekretaris <i>ohoi/ ohoi rat</i> sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 diprioritaskan kepada anggota masyarakat <i>ohoi/ ohoirat</i> yang bersangkutan.	Tidak semua <i>ohoi/ ohoi rat</i> memiliki pegawai negeri sipil yang pangkat dan jabatannya sesuai dengan kedudukan juru tulis/ sekretaris desa. Meskipun ada yang sesuai untuk kedudukan sekretaris <i>ohoi</i> , apakah posisinya secara diterima oleh masyarakat setempat? Jika dipaksakan seseorang menduduki jabatan juru tulis/ sekretaris karena sesuai dengan ketentuan adat setempat. Maka konsekuensinya yang bersangkutan menjadi pegawai negeri sipil. Hal ini akan menimbulkan kecemburuan anggota keluarga lainnya yang turut punya hak adat, karena banyak orang pasti mau menjadi pegawai negeri sipil, termasuk kepala <i>ohoi</i> dan kaur-kaurnya.
Bagian Ketujuh Perangkat <i>Ohoi</i> Pasal 34 ayat 5 a dan c	Persyaratan dan masa jabatan	Bagaimana apabila berdasarkan adat, persyaratannya adalah dari matarumah/keturunan tertentu dan masa jabatannya adalah seumur hidup, karena seperti disebutkan "Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud... harus memperhatikan dengan sungguh adat istiadat, hukum adat dan budaya setempat ..."? Padahal perangkat <i>Ohoi</i> , apabila mengikuti perkembangan dan kebutuhan masyarakat haruslah dipilih secara profesional dan masa jabatannya haruslah terbatas agar secara profesional bisa selalu diperbaharui.

Nomor Pasal/Ayat	Bunyi Pasal dalam Rancangan	Kritik dan Argumen*
Bagian kedelapan Kedudukan Keuangan Kepala Pemerintah <i>Ohoy/Ohoy Rat</i> dan Perangkat <i>Ohoy/Ohoy Rat</i> Pasal 35 ayat 1	Kepala Pemerintah <i>Ohoy/Ohoy Rat</i> dan perangkat <i>Ohoy/Ohoy Rat</i> diberikan penghasilan tetap setiap bulan dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan <i>Ohoy/Ohoy Rat</i> Penjelasan/catatan: Yang dimaksud dengan perangkat <i>Ohoy/Ohoy Rat</i> yang menerima penghasilan tetap dalam ketentuan ini tidak termasuk Juru Tulis/Sekretaris <i>Ohoy/Ohoy Rat</i> yang berstatus pegawai negeri sipil	Bagaimana apabila <i>Ohoy/Ohoy Rat</i> tersebut tidak mampu karena tidak ada pemasukan finansial? Bagaimana ketimpangan finansial antar <i>Ohoy/Ohoy Rat</i> – antara yang mampu dan yang tidak mampu - bisa dijabatani? Apakah akan disubsidi?
Bab V Badan Saniri Pasal 37 ayat 3	Keanggotaan, syarat dan prosedur pengangkatan, kedudukan, tugas dan wewenang, hak dan kewajiban, masa jabatan anggota <i>Badan Saniri</i> diatur lebih lanjut ...	Secara adat, keanggotaan seseorang di dalam <i>Saniri</i> adalah otomatis karena ia adalah kepala marga, dan jabatan yang bersangkutan adalah seumur hidup, dan pada hakekatnya ia tidak bisa diberhentikan kecuali marganya sendiri yang memutuskan untuk menggantinya, dan ini jarang atau sulit terjadi. Jadi bagaimana kemudian pada ayat 4 f terdapat poin pemberhentian masa keanggotaan?
Bab XIII Wilayah <i>Petuanan</i> Pasal 59 ayat 1	Wilayah <i>Petuanan Ohoy/Ohoy Rat</i> ... Penjelasan pasal: Penetapan batas wilayah <i>petuanan</i> dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum terhadap wilayah <i>petuanan</i> yang selama ini sering menimbulkan	Penetapan wilayah <i>petuanan Ohoy/Ohoy Rat</i> akan menimbulkan masalah karena batas-batas antara satu <i>Ohoy</i> dengan <i>Ohoy</i> lain atau <i>Ohoy Rat</i> dalam satu <i>Ratshap</i> seringkali tidak jelas, terutama karena kepemilikan tanah yang dimiliki suatu marga bisa melewati batas-batas antar <i>Ohoy</i> tersebut, walaupun umumnya tidak keluar dari satu <i>Ratshap</i> .

	<p>konflik akibat batas-batas wilayah <i>petuanan</i> tersebut hanya ditetapkan melalui batas-batas alam tanpa melalui suatu sistim kadasterial yang jelas dan tepat.</p>	
<p>Bab XIII Wilayah <i>Petuanan</i> Pasal 61 ayat 1</p>	<p>Untuk kelancaran penyelenggaraan tugas-tugas administrasi pemerintahan, maka di dalam wilayah <i>petuanan Ohoy/Ohoy Rat</i> dapat ditetapkan batas wilayah pemerintahan dengan keputusan Bupati.</p> <p>Penjelasan: Penetapan batas wilayah pemerintahan dalam wilayah <i>petuanan</i> tidak berarti wilayah pemerintahan dalam <i>petuanan</i> tersebut menjadi hak yang dikuasai langsung oleh negara</p>	<p>Penentuan batas wilayah adat dan pemerintahan itu dapat saja dilakukan namun kalau tidak diatur mekanismenya lebih lanjut maka akan menimbulkan konflik, karena kepala <i>ohoidesa</i> formal seringkali mengabaikan wilayah <i>petuanan</i> adat ohoi tetangganya yang berada dalam wilayah administratifnya.</p>

Catatan:

* Kritik dan argumen di sini adalah kritik dan argumen tentang pengertian yang ambigu atau yang bisa diinterpretasikan secara salah, atau bahkan bertentangan dengan hukum adat setempat.

Istilah *Ohoy* dan *Ratshap* di sini ditulis sesuai kutipan aslinya; *italic* ditambahkan

Secara garis besar bisa dikatakan bahwa permasalahan yang terjadi di dalam rancangan peraturan di atas adalah dikarenakan perspektif pembuatnya yang cenderung melihat persoalan adat sebagai “sesuatu yang sederhana”, yaitu *hukum adat dan adat istiadat yang lepas dari atau tidak mencakup masalah wilayah, manusia dan hubungan antar manusia*. Padahal, dari sejarahnya jelas bahwa hukum adat dan adat istiadat itu terkait erat dengan persoalan hubungan manusia dengan tempat tinggalnya dan dengan manusia-manusia lain di sekitarnya. Oleh

sebab itu pula struktur hukum adat pada hakekatnya mencakup masalah kepemimpinan (pemerintahan), kemasyarakatan dan pembangunan (perkembangan sosial) yang menjadi bagian dari kehidupan sosial suatu komunitas atau masyarakat di mana pun di dunia ini.

Pendekatan yang dipakai pembuat peraturan di atas yang mencoba memisahkan adat dan pemerintahan akan mengakibatkan adat **“kehilangan makna dan konteksnya”**. Dengan demikian, apakah gunanya mengembalikan pemakaian istilah *ratschap* dan *Ohoi* kalau kekuasaan yang terkandung di dalamnya ditiadakan? Apakah ini hanya sekedar “pengakuan simbolik” yang dibungkus dengan kata ‘memberikan penghormatan terhadap kedudukan *rat*’ seperti telah disinggung di atas?

Lalu bagaimana dengan Perda No. 14 tahun 2005 yang dikeluarkan Pemerintah Provinsi Maluku (Gubernur Maluku – Karel Albert Ralahalal) tentang Penetapan Kembali Negeri Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Wilayah Pemerintahan Provinsi Maluku sebagai Perda payung? Apakah di sana juga ada permasalahan yang mendasar yang perlu dikritisi secara serius? Membaca ranperda yang dibuat, kita bisa melihat bahwa memang ada satu pasal yang bisa menimbulkan kerancuan atau salah interpretasi.

Nomor & judul Ayat/ Pasal	Bunyi pasal dalam rancangan	Penjelasan tentang pengertian yang ambigu atau yang bisa diinterpretasikan secara salah
<p>Pasal 2 Bab II Penetapan <i>Negeri</i> Sebagai Kesatuan Masyarakat Adat</p>	<p>Ditetapkannya <i>Negeri</i> atau yang disebut dengan nama lain sebagai kesatuan masyarakat hukum adat dimaksudkan untuk mengatur batas wilayah, berwenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya berdasarkan hak, asal usul, dan adat istiadat setempat yang berbeda di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia</p>	<p>1. Penetapan <i>Negeri</i> atau nama lain dengan maksud "untuk mengatur batas wilayah" sangatlah ganjil karena tidak ada penjelasan mengapa maksud tersebut yang melandasi Penetapan <i>Negeri</i> atau nama lain di Provinsi Maluku. Apakah batas wilayah merupakan alasan utama atau alasan satu-satunya yang mendorong Pemerintah Provinsi Maluku untuk mengeluarkan Perda No. 14 itu? Apa masalahnya dengan batas wilayah tersebut?</p> <p>2. Dalam hal pernyataan "...berwenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya berdasarkan hak, asal usul, dan adat istiadat setempat yang berbeda", apa kriteria "berbeda" yang akan dipakai, karena kalau dikatakan berbeda berdasarkan hak, asal usul, dan adat istiadat setempat, maka hak apa yang dimaksud? Apakah asal usul yang dimaksud berdasarkan pada sejarah kedatangan penduduk di tempat yang bersangkutan ataukah sejarah administratif <i>negeri</i>? Karena keduanya bisa merupakan dua hal yang berbeda. Begitu juga dengan adat istiadat, apakah yang dimaksud nilai-nilai ataukah struktur pemerintahan adat?</p>

Pendapat salah satu kelompok LSM (HUMANUM/Baileo Maluku) sendiri tentang draft naskah akademik dan ranperda

tentang Penetapan *Negeri* sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Maluku - mengomentari uji publik tanggal 5 Agustus 2005 di Aula Rinamakana - adalah sebagai berikut:

- I. Ia mengkritisi proses pembuatannya yang dinilai “tidak melalui sebuah penelitian dan kajian ilmiah yang mendalam” karena “kurangnya memuat data-data kualitatif dan kuantitatif (terutama data primer) tentang perkembangan dan permasalahan yang selama ini dihadapi oleh Masyarakat Adat karena disingkirkan hak otonominya oleh kebijakan yang berlaku sebelumnya”. Ia menganggap “penyusunan draft akademik maupun ranperdanya terburu-buru dan dipaksakan”. Selanjutnya ia juga menilai bahwa penyusunan keduanya “belum dilakukan secara partisipatif dan transparan”, dan ini dibuktikan dari “mekanisme konsultasi publik yang cenderung bersifat sosialisasi, tanpa sebuah pembelajaran kritis yang melibatkan komunitas-komunitas adat secara langsung (berdasarkan wilayah-wilayah adat yang ada di Maluku)”. Ia menganggap bahwa “metodologi yang digunakan dalam penyusunan naskah akademik tidak jelas” sehingga terlihat “tidak ilmiah ... hanya memuat opini tanpa mempertimbangkan kebutuhan masyarakat adat yang faktual”.
- II. Dari segi substansi, ia berpendapat bahwa “akibat dari proses penyusunan yang tidak serius dan menyeluruh (terkesan dipaksakan), sehingga dalam konsideran maupun pasal-pasalnya tidak memuat prinsip-prinsip otonomi asli sebagai prasarat pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak masyarakat adat”. Ia misalnya mempersoalkan mengapa “dalam konsideran pada poin menimbang tidak mencantumkan kondisi obyektif yang menggambarkan persoalan masyarakat adat yang secara faktual terpinggirkan akibat hegemoni kebijakan yang sentralistik”. Ia juga mempersoalkan pencantuman beberapa peraturan pelaksana sebagai pertimbangan hukum pada konsideran yang, menurut pandangannya, “substansinya bertentangan dengan

Amandemen kedua UUD 1945 Bab VI pasal 18-B ayat (2) bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya...”. Selain itu, menurut pandangannya, ada beberapa landasan yuridis yang mendukung prinsip-prinsip otonomi masyarakat adat yang harus dimasukkan, antara lain pasal 28-I Amandemen kedua UUD 1945 yang mengatur tentang hak asasi manusia, yang menegaskan bahwa “identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati sebagai hak asasi manusia”, di samping UU Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang dalam pasal 6 ayat 1 dan 2 nya juga mengakui secara jelas tentang keberadaan masyarakat adat. Oleh karena itu ia menilai bahwa “isi pasal dalam ranperda secara keseluruhan hanya bersifat pengakuan simbolik, tanpa ada sebuah pengakuan terhadap hal-hal yang mendasar dan strategis terhadap hak-hak masyarakat adat”. Baginya, ranperda ini “hanya sekedar penonjolan istilah *negeri* sebagai subyek hukum, sedangkan masyarakat adat sebagai subyek Hak Asasi Manusia ... diabaikan sama sekali”.

Sebagaimana kritiknya yang cenderung bersifat makro, maka usulannya juga bersifat makro, yaitu menekankan harus adanya “pengakuan dan penghormatan” terhadap “sumber-sumber agraria (*petuanan* darat maupun laut) berdasarkan hak asal-usul (adat”, terhadap “struktur pemerintahan adat ... berdasarkan hak asal usul (adat) tanpa ada pembatasan-pembatasan”, terhadap “sumber daya alam milik masyarakat adat (baik di darat maupun di laut) termasuk di dalamnya ...sistem pengelolaan yang harus berdasarkan hak dan kearifan masyarakat adat”, terhadap Agama/Kepercayaan asli, terhadap “hak-hak masyarakat adat yang diatur dalam Konvenan Ecosoc (hak-hak dalam bidang Ekonomi, Sosial dan Budaya)”, terhadap “Sistem Hukum Adat ... atau ... proses penyelesaian sengketa di tingkat komunitas adat harus dikembalikan berdasarkan sistem hukum adat”. Dengan demikian, menurut pendapatnya, “dalam Pengembalian, Pembentukan, Penggabungan, Penghapusan

komunitas adat menjadi *negeri* atau nama lainnya harus berdasarkan sejarah dan hak asal usul”. Selain itu ia juga menyarankan perlunya “penegasan tentang pendapatan asli dan mekanisme keuangan di tingkat komunitas terbawah (*negeri* atau nama lain)” di samping “hak-hak masyarakat adat dalam penentuan pengaturan dan pengelolaan tata ruang (berkaitan dengan kebijakan pemerintah), [yang] keputusannya harus dikembalikan ke masyarakat adat”. Sebagai penutup, ia juga menggaris-bawahi prinsip “otonom yang terdiri dari keanekaragaman, partisipasi dan demokrasi”, prinsip “desentralisasi (khususnya dalam membuat regulasi-regulasi dan kewenangan di tingkat komunitas)”, dan prinsip “*subsidiary* (apa yang bisa dilakukan di tingkat komunitas, misalnya dalam bentuk regulasi, kewenangan, perselisihan, dan lain-lain tidak perlu diatur dan menjadi urusan mendasar di tingkat kabupaten/kota dan provinsi)”, di samping persiapan “berbagai hal yang mengatur proses peralihan ke sistem berdasarkan hak asal usul untuk menuju kepada sebuah otonomi asli masyarakat adat, dengan melibatkan berbagai komponen masyarakat sipil, di antaranya tokoh adat, pers, Ornop dan Perguruan Tinggi, sementara pemerintah hanya berfungsi sebagai fasilitator” (dikutip dari Pokok-Pokok Pikiran Tentang Perda Adat yang disusun oleh Sekretariat sementara HUMANUM/Baileo Maluku di Jl. Ina Turi No 6 Karang Panjang).

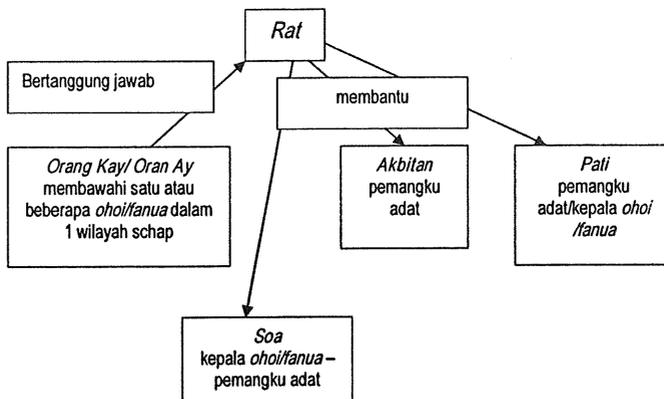
Apabila kita memperhatikan rancangan atau “*draft kebijakan masyarakat kepulauan Kei dan Aru mengenai penggunaan peristilahan dalam penyelenggaraan pemerintah desa di kabupaten Maluku Tenggara*” yang dibuat oleh Yayasan Hivlak, semua LSM lokal di Tual, pada tanggal 28 Februari 2000 (copy draft rancangan ada pada tim peneliti), jauh sebelum Perda “Kembali ke *Negeri*” dicanangkan – dan bahkan sebelum Maluku Tenggara menjadi Kabupaten Maluku Tenggara, tampak bahwa berbeda dengan rancangan yang dibuat PemKab Maluku Tenggara, dalam rancangan Hivlak ini *rat* secara tegas dinyatakan sebagai “Kepala *Ohoi/Fanua* [*Ohoi* untuk wilayah Kei dan *Fanua* untuk wilayah Aru] & pemangku

adat tertinggi dalam wilayah *Ratschap*". Sementara *orang kay Schap* [yang di Aru dikenal sebagai *Oran Ay*] – seperti juga *Akbitan* [di Aru tidak ada *Akbitan*], *Pati* dan *Soa* - hanyalah "Kepala *Ohoi* yang membawahi *ohoi* dan membantu [atau bertanggung jawab kepada] *Rat* dalam wilayah *Ratschap*", **tidak menjadi "kepala pemerintahan *Ohoi*"** sebagaimana yang dinyatakan oleh rancangan PemKab.

Selain itu, ada istilah-istilah lokal yang diperkenalkan untuk BPD (Badan Perwakilan Desa) dan staf kesekretariatan/ketatausahaan desa, yaitu: *Hanaman Ten Yaan Ohoi* [untuk wilayah Kei]/*Kul Kuli Kwalan* [untuk wilayah Aru], dan *Reng Wawaus* [untuk Kei]/*Sertia'ni* [untuk Aru] (Bab I pasal 1 ayat f-g). BPD yang dimaksud adalah "kepala-kepala Fam dan pemuka-pemuka masyarakat di *Ohoi/Fanua* yang berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan di *Ohoi/Fanua*, menampung aspirasi, dan menindak-lanjuti serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa atau *Tur Lawas Ohoi* [istilah Kei]/*Gul Ja Gadar* [istilah Aru]". Pemerintah desa sendiri di Kei disebut *Laai Kwias Ohoi*, dan di Aru *Kul Fanua*, sementara perangkat desanya disebut *Ngaban Mel Balit* [Kei] dan *Lin Ja Abai* [Aru] (Bab II pasal 2 ayat f-g).

Walaupun dikatakan kedudukan, wewenang, hak, kewajiban, dan tugas *rat* "sama dengan" *orang kay/oran ay*, *pati*, *akbitan* dan *soa* di wilayah persekutuan hukum *Ohoi/Fanua* (Bab III pasal 3 ayat a), namun dalam ayat-ayat selanjutnya (b-f) dikatakan bahwa *orang kay/oran ay*, *akbitan*, *pati* dan *soa* bertanggung jawab/membantu *rat* di wilayah *ratschap*. Dengan kata lain, struktur pemerintahan *ratschap* bisa digambarkan sebagai berikut:

Kelembagaan Lokal di Maluku Tenggara



Sumber: Skhema ini disusun oleh tim peneliti mengikuti informasi Hivlak di atas untuk memberikan gambaran yang lebih jelas kepada pembaca.

Syarat-syarat calon *rat*, *akbitan*, *orang kay/oran ay*, *pati* dan *soa* adalah: “pewaris dari ahli waris yang mempunyai garis lurus yang dipilih oleh para ahli waris, dan ditetapkan oleh *Hanaman Ten Yaan Ohoi/Kul Kuli Kwalan* dengan rekomendasi ahli waris”. Syarat ini sepertinya sudah diakomodasi oleh rancangan Pemkab Malra (Pemerintah Kabupaten Maluku Tenggara). Akan tetapi, rancangan Pemkab Malra jelas tidak memasukkan persyaratan yang dibuat oleh Hivlak yang berbunyi: “apabila calon berdomisili di luar daerah dan kurang memahami budaya, bahasa serta adat istiadat maka calon sebelum dipilih harus kembali ke *Ohoi/Fanua* [nya] minimal 1 (satu) tahun” (Bab IV, pasal 5); padahal ayat ini tampaknya sangat penting bagi masyarakat lokal. Selain itu, rancangan PemKab Malra juga tidak memasukkan ayat Hivlak tentang “kemungkinan mengangkat seorang [anak] perempuan yang belum menikah dari ahli waris yang tidak memiliki anak laki-laki” (ayat d); ataupun ayat tentang “mengangkat orang lain dari garis keturunan perempuan bila ahli waris sudah tidak ada lagi (ayat f), walaupun ayat-ayat ini memperlihatkan adanya perspektif jender dalam pemerintahan adat. Rancangan PemKab Malra juga, dalam hal masa jabatan, sangat berbeda jauh dengan

pasal 6 rancangan Hivlak, karena rancangan PemKab Malra memberikan batasan masa jabatan walaupun bersifat terbuka pada keinginan masyarakat lokal yang bersangkutan, terkecuali untuk juru tulis desa yang akan mengikuti ketentuan PNS. Rancangan Hivlak menyatakan bahwa “Masa jabatan seorang *Laai Kwas Ohoi/ul Fanua* adalah selama masih mampu dan layak untuk memimpin, *dengan mempertimbangkan faktor usia, pelanggaran hukum adat maupun hukum formal*” (*italic pada aslinya*)

Perbedaan yang mendasar antara rancangan PemKab dan rancangan Hivlak terletak pada masalah “*petuanan*”. Pasal 7 Bab V Kewenangan dan Pengembangan *Ohoi/Fanua* dalam rancangan Hivlak secara tegas menyebutkan Hak asal usul dan adat istiadat *Ohoi/Fanua* terdiri atas:

- a. *Petuanan* (tanah, laut, *meti*) dan segala hasil yang ada termasuk *tambanga* dan segala jenis hewan dan tumbuhan yang dilindungi merupakan *hak petuanan masyarakat adat Ohoi/Fanua* (*italic pada aslinya*)
- b. *Hak memberi izin* bagi setiap orang/badan dan/atau kelompok yang berkeinginan untuk mengelola potensi alam yang merupakan hak masyarakat adat *Ohoi/Fanua* (*italic pada aslinya*)
- c. Mempunyai wilayah laut seluar **4 (empat) mil** dan pulau terluar (*meti/rep*) dihitung setelah kedalaman **200 (dua ratus) meter** (**bold pada aslinya**)
- d. *Ohoi/Fanua* *berhak memetakan* wilayah *petuanan* serta mengatur sumber pendapatan aslinya guna mengembangkan kesejahteraan masyarakat (*italic pada aslinya*)
- e. *Hal-hal yang belum diatur dalam pasal 7* akan diatur tersendiri oleh *Laai Kwas Ohoi/Kul Kuli Kwalan* dibawah koordinasi seorang *Rat* asal usul dan adat istiadat (*italic pada aslinya*)

D. Problema Kebijakan Baru Pengaturan Kembali ke Adat.

Problem umum:

1. Transisi pemerintahan dan politik tidak dilalui dengan baik, sehingga terjadi kegamangan di masyarakat.
2. Tokoh adat tidak memiliki catatan sejarah yang bisa dijadikan *common platform*. Akibatnya, masing-masing mengklaim bahwa sejarah kekuasaannya yang paling benar ketika dihadapkan pada kepentingan ekonomi-politik.
3. Wilayah *petuanan* yang berimpit dengan wilayah administratif pemerintahan akan menimbulkan konflik klaim kekuasaan. Penentuan “wilayah kerja” antar wilayah administrasi tidak bisa dilakukan hanya melalui konsensus (adat).

Hubungan antara *ratschap*, *orang kay*, *kepala soa* dan posisi-posisi lainnya, sangat terkait erat dengan sejarah asal usul desa/dusun “induk” atau “asal” dan pengembangan atau pemekarannya menjadi sekelompok desa/dusun yang secara bersama-sama kemudian membentuk suatu *ratschap*. Dalam hubungan ini tanah menjadi “pusat”nya karena melalui tanahlah hubungan di dalam *ratschap* terbentuk. Tetapi, pada waktu yang sama pemisahan satu dusun menjadi dusun lainnya – untuk kasus-kasus tertentu dalam periode waktu tertentu pula – selain ditentukan oleh hubungan kekerabatan melalui saudara perempuan, juga terkait dengan perbedaan atas dasar agama antara Katholik, Protestan dan Islam. Namun demikian, karena tanah dan hubungan kekerabatan (khususnya saudara perempuan) merupakan persoalan yang utama dalam adat, yang dikenal sebagai Hukum adat “Larvul Ngabal”, maka orang Kei dikatakan “dapat berkelahi atau membunuh hanya karena dua hal, yaitu tanah dan perempuan”, dan ini menurut informasi sudah dibuktikan oleh berbagai kasus sejarah yang sulit diuraikan di sini satu per satu. Cukup untuk diketahui bahwa terbentuknya Hukum Larvul Ngabal, menurut sejarah juga dikarenakan oleh seorang perempuan, yaitu Ditsakmas dari

Ohoivur yang mengalami gangguan dalam perjalanannya ke Danar.

Oleh sebab itu, aturan-aturan dalam hukum Larvul sebagian besar juga mengacu pada harga diri dan keselamatan perempuan.⁴⁹ Kaneu dari Bib Tet Rat Siu dan Famur Danar dari Danar – dengan dibantu oleh Dullah - juga menjadi inti dari sejarah penyebaran Hukum Larvul tersebut dalam kelompok *Ur Siu (Pata Siwa)*. Seperti telah dikemukakan di atas, Danar diumpamakan sebagai “ayah”, Wain sebagai “ibu, dan Dullah sebagai “anak tertua” yang selanjutnya bertugas menyebarkan hukum Larvul. Tanah dan saudara perempuan di sini pada hakekatnya mensimbolkan keterkaitan antara hak milik, pemenuhan kebutuhan ekonomi dan hubungan kekeluargaan.

Kepemimpinan baru terbentuk ketika kelompok kecil sudah menjadi besar. Menurut cerita, pada awalnya kelompok-kelompok kecil tersebut dipimpin oleh seorang *Hilaai* (pembesar) atau *I-laai*. *Hilaai* Kanew dari Sitarnol yang juga sekarang dikenal sebagai Yatvav merupakan *hilaai* yang terbesar di Kei Kecil. Ia diangkat oleh tiga marga yang disebut Yamtel, yaitu marga Loby, Tetoat dan Ohoitmur, karena kebolehan-kebolehan yang luar biasa. Cerita tentang para *Hilaai* cenderung bersifat mitos, sehingga sulit menelusuri kebenaran dan kaitannya dengan sejarah perkembangan masyarakat di Kei. Akan tetapi, menurut cerita dikatakan bahwa pada masa itu antara kelompok yang satu dengan kelompok yang lain sering terjadi perkelahian karena hukum adat hanya berlaku lokal dan di beberapa tempat saja yang disebut sebagai Hukum Adat Woma Kosal, seperti misalnya hukum adat *Babakain di Sitarnol* yang berlaku di *Bibtet ratsiw* tidaklah ditaati di luar wilayah kekuasaan *Hilaai* Kanew. Begitu juga dengan hukum Nev-Nev, hukum Hanalit dan hukum Hawear Balwirin - yang kemudian menjadi inti dari hukum Larvul Ngabal - pada mulanya masing-masing hukum tersebut hanya berlaku secara lokal & terbatas.

⁴⁹ Lihat dalam P.M. Laksono, (et.al.), *Ken Sa Faak: Benih-benih Perdamaian dari Kepulauan Kei*, Nen Mas II dan INSIST Press, 2003.

Dalam kaitannya dengan awal mula Hukum Larvul Ngabal yang kemudian berlaku di seluruh Kei Besar dan Kei Kecil, termasuk di pulau Dulah, Tanimbar Kei, Tayando, Kur Mangur dan Tam, dikatakan bahwa Ditsakmas adalah keponakan Kanew, dan ia mengadukan nasibnya kepada Kanew sehingga dua orang yang menggangu (dari Ohoidertom) ditangkap dan kemudian diikat dan ditenggelamkan dilaut. Versi lain mengatakan bahwa Ditsakmas sudah bertunangan dengan Danar sehingga ia kemudian menuntut keadilan kepada Danar, walaupun akhirnya perkawinan di antara mereka dibatalkan. Sejak itulah Hukum Larvul dicanangkan atas prakarsa 4 pemuka adat yang kemudian dikenal dengan *siu i fak*. Substansi hukumnya jelas mengacu pada kondisi Ditsakmas ketika mengalami gangguan.⁵⁰ Dengan kata lain, Hukum Larvul yang berarti “darah segar” memfokuskan pada perlindungan terhadap perempuan. Sementara itu, Hukum Ngabal dicanangkan kemudian oleh raja-raja Lor Lim (*Pata Lima*), Feer dan Nerong dari Kei Besar. Hukum Ngabal mensimbolkan “tombak”. Cerita tentang Hukum Ngabal tidak sejelas cerita tentang Hukum Larvul, tetapi secara keseluruhan Hukum Larvul Ngabal menjadi tonggak sejarah dimulainya “peradaban” di Kei.

Berbicara tentang hukum adat Larvul Ngabal, kita perlu mencermatinya secara lebih teliti dalam proses penerapan Perda ‘Kembali ke Negeri’ ini agar tidak terjadi permasalahan baru di kemudian hari, terutama karena adanya perubahan sosial di dalam masyarakat sendiri yang menyebabkan hukum-hukum yang berlaku di masa lalu bisa jadi sudah tidak berlaku lagi, atau mengalami modifikasi yang sangat besar, ataupun munculnya persoalan-persoalan baru yang tidak diperhitungkan dalam hukum adat yang sudah ada. Dari hasil diskusi Yayasan Hivlak dengan wakil-wakil *ratschap* di Kei – Tur Kwass Ur Siw Loor Lim – pada tanggal 12 Maret 2001⁵¹, diketahui bahwa Hukum

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Yang hadir wakil dari *Ratschap* Nerong, Feer, Ohoinangan, Mel Yam Fak Wain dan Loor Labay dari Kei Besar dan *Ratschap* Tetoat, Madwear, Somlain, Danar dan Elar dari Kei Kecil.

Adat Larvul Ngabal pada hakekatnya terdiri dari: (1) Hukum Nev-Nev yang menekankan pada keselamatan manusia, dan oleh karena itu terkait dengan masalah pembunuhan, (2) Hukum Hanilit yang menekankan kesusilaan atau menjaga martabat kaum wanita, oleh sebab itu terkait dengan masalah pengrusakan nama baik seorang perempuan, dan (3) Hukum Balwirin yang terkait dengan masalah hak milik seseorang atau masalah pencurian. Pengertian Larvul Ngabal sendiri terdiri dari 7 hal atau prinsip yang kemudian menjadi dasar dari ketiga jenis hukum di atas, yaitu:

1. *Ud (Uud) entauk tavunad (atvunad)*: kepala bertumpu pada pundak kita. **Kepala melambangkan pimpinan**, yaitu: Tuhan atau *duang/duad*, Pimpinan [Masyarakat] *Uun Yahan/Laai Kwas*, dan Orang Tua atau *Duad Kabav*; **Pundak melambangkan Rakyat/Umat Manusia**, sehingga artinya: Tuhan adalah pencipta, maka kita harus taat dan tunduk kepada sang pencipta sebagai asal muasal dari segala sesuatu; *Uun Yahan/Laai Kwas* merupakan atasan yang memerintah, sebagai *dir u ham wang* yang perlu melindungi rakyatnya; dan *Renad-Yamad* sebagai *duad kabav*, mereka wajib dihormati dan kewajiban mereka mendidik dan membesarkan anak-anak, mengasuh dan membina mereka
2. *Lelad ain fo mahiling*: leher tetap utuh, **artinya** kehidupan bersifat luhur dan mulia sehingga harus dihormati. Maksudnya hidup seseorang harus dipelihara, dilindungi, dijaga dengan baik sehingga jangan bertindak sembarangan membunuh atau menghilangkan nyawa orang
3. *Ul nit envil atumud*: kulit membungkus tubuh, **maksudnya** kita harus merahasiakan keburukan orang dan jangan memberikan kesaksian palsu pada orang lain
4. *Lar nakmot ivud/arumud*: darah beredar dalam tubuh, **artinya** jangan bertindak semena-mena terhadap orang lain sampai menumpahkan darah. Juga mengandung pengertian *ain ini ain* atau hubungan pertalian darah (perkawinan).

**Ke empat prinsip (1-4) ini menjadi dasar dari ke 4 pasal
dalam
Hukum NevNev**

5. *Rin rek (vo) kelmutun*: perbatasan adalah agung dalam artian bahwa segala sesuatu yang merupakan perbatasan harus diagungkan dan dihormati, **maksudnya** jangan menerobos masuk pada tempat-tempat yang ada batas seperti sekat kamar orang.
6. *Moryain fo mahiling*: tempat tidur suami-istri atau wanita (gadis) adalah mulia, **maksudnya** orang lain tidak boleh menggunakan tempat tidur orang yang sudah berumah tangga, termasuk juga kamar gadis, untuk hal-hal keji, bahkan tidur biasa pun dilarang

**Ke dua prinsip (5 & 6) ini menjadi dasar dari ke 2 pasal
yang ada dalam
Hukum Hanilit**

7. *Hira ni fo ni, it did fo it did*: milik seseorang tetap miliknya dan milik kita tetap milik kita

Prinsip (7) ini merupakan dasar dari Hukum Balwirin

[Catatan: bold pada poin 1- 7 Hukum Larvul Ngabal ini ditambahkan oleh tim peneliti sebagai penekanan].

Hukum Balwirin ini kemudian dibagi lagi ke dalam 7 (tujuh) tingkat pelanggaran yang disebut *Sa Sor Fit Hawear Balwirin*, yaitu:

1. *Var Yatad Sa* = menginginkan barang milik orang lain. **Sanksinya berupa**: karena baru menginginkan barang orang dan belum mengambil, maka tidak ada sanksi, tetapi menjadi tugas orang tua untuk menasehati karena ini termasuk suatu pelanggaran.
2. *Tav Boor/ Bor Karu* = mencuri. **Sanksinya berupa**: mengembalikan barang yang telah dicuri dan dikenakan sanksi adat berupa benda-benda adat, berat-ringannya sanksi tersebut diputuskan berdasarkan pertimbangan sidang adat.

3. *It Kulik Afa (ava) Bor-bor* = menyimpan barang curian. **Sanksinya berupa:** 1 buah mas adat sebagai permintaan maaf serta pelaku secara sadar mengembalikan benda curian tersebut.
4. *It Ba Maren Itdad Afa (ava) Waid* = sudah makan tanpa kerja. **Sanksinya berupa:** dinasehati atau *sib surak*.
5. *It Kom Lavur Umat Rir Afa/ It lavur hira ni Afa* = merusakkan milik orang lain. **Sanksinya berupa:** pelaku mengembalikan keutuhan barang tersebut.
6. *It Li'ik Umat Rir Afa Tafen (taf en) Ta'il* = tidak mau mengembalikan barang milik orang yang dapat dipungut. **Sanksinya berupa:** mengembalikan barang tersebut disertai 1 buah mas adat sebagai tanda permintaan maaf.
7. *Taha Kuk Umat Rir Wel Mat* = tidak mau membayar utang. **Sanksinya berupa:** bagi yang sengaja merusak *Hawear* maka ia harus mengembalikan/mengganti tiang *hawear* atau *Hawear Ngain* tersebut dengan satu buah *lela*, satu buah data (*tan bahan*) serta sejumlah mas adat sebanyak janur (daun) *sasi*.

[Catatan: bold pada poin 1- 7 Hukum Balwirin ini ditambahkan oleh tim peneliti sebagai penekanan].

Hawear, *Yotut* atau *Yot* ataupun *Sasi* adalah tanda milik atau tanda larangan yang dibuat dari daun kelapa putih yang dianyam. Apabila *Hawear* didirikan artinya ia bersifat melindungi sesuatu atau hasil tertentu (seperti kelapa, lela, teripang, dll.), dan mempunyai kekuatan hukum yang berlaku untuk umum maupun perorangan, dalam batas waktu tertentu. Bentuk lain dari tanda larangan ini adalah *Waur* yang terbuat dari sebatang kayu bulat yang panjangnya kurang lebih satu depa dan pada bagian ujungnya dibuat bentuk kepala manusia. Selain itu pada pohon juga bisa diberi tanda dengan parang yang disebut *Tatau*, yang berarti sudah menjadi milik.

Ketiga hukum di atas memang menyangkut masalah besar yang sering terjadi di dalam hubungan antar manusia, yaitu pembunuhan, pencurian dan perkosaan/perzinahan. Namun, apa

yang dimaksud dengan pembunuhan, pencurian dan perkosaan/perzinahan pada prakteknya bisa dirinci lebih lanjut. Seperti terlihat dari contoh di atas, dalam kasus pencurian misalnya, yang dimaksud dengan “mencuri” juga termasuk: keinginan mengambil, makan tanpa bekerja, tidak mau bayar hutang dan merusakkan barang orang lain, sehingga yang tercakup dalam hukum pencurian atau *Balwirin* tersebut lebih luas dari apa yang selama ini ditangani oleh hukum formal pidana dan perdata. Yang jelas hukum formal tidak berbicara tentang “keinginan mengambil”, karena kalau belum mengambil, belum bisa dianggap kejahatan. Begitu juga dengan persoalan “makan tanpa bekerja” bukan dianggap sebagai suatu kejahatan. Soal “tidak mau bayar hutang” pun walau bisa dan sudah pula ditangani oleh hukum formal perdata, namun pada hakekatnya pengadilan perdata formal hanya mau menangani hutang-piutang yang mempunyai bukti tertulis.

Selain itu, pengadilan juga tidak bisa menjamin yang bersangkutan akan membayar hutangnya setelah keputusan pengadilan dijatuhkan, berbeda dengan hukum adat yang lebih menekankan hubungan antar manusia sehingga apabila tidak dipatuhi maka hubungan yang bersangkutan dengan yang lainnya pun akan terganggu, dan ini sangat berdampak besar bagi kehidupan yang bersangkutan selanjutnya, terutama kalau kohesi sosial di dalam komunitasnya masih sangat kuat.

Sanksi-sanksi yang diberikan, sebagaimana terlihat dari contoh di atas dalam hal pencurian, lebih ditekankan pada keputusan sidang adat di samping sanksi adat yang sudah ditetapkan sebelumnya. Ini artinya bahwa peranan pimpinan dan musyawarah pimpinan sangat besar dalam mengontrol berbagai tindakan sosial yang menyimpang. Hal ini terutama karena, seperti telah disinggung sebelumnya, hukum adat lebih menekankan hubungan antar manusia. Pertanyaannya kemudian, apakah dengan sudah semakin banyaknya perubahan dalam hal hubungan antar manusia dalam dunia modern sekarang ini penekanan pada hukum adat atau penekanan pada hubungan antar manusia ini bisa efektif seperti di masa lalu? Ini berpulang

kepada para pemimpin adat yang bersangkutan, bisakah mereka melakukan modifikasi yang cepat dan tepat untuk mengikuti perkembangan zaman dan perubahan sosial yang selalu mengikutinya?

Barangkali permasalahannya tidak akan terlalu besar dalam desa di mana kepala adatnya juga merupakan kepala desa formal karena perubahan tersebut hanya bersifat "perubahan nama". Persoalan yang mungkin timbul mungkin hanya sekitar persoalan "kewenangan", yaitu seberapa jauh kewenangnya yang secara adat mencakup segala sesuatu yang terkait dengan kehidupan di desa/dusun – atau sebelumnya kampung – dikembalikan oleh pemerintah daerah? Pembatasan apa yang dilakukan pemerintah daerah dalam hal pengakuan hak atas tanah, program pembangunan dan sebagainya? Dengan kata lain, persoalan atau konflik yang mungkin terjadi lebih bersifat vertikal, yakni antara pemerintah desa/adat dengan pemerintah tingkat I dan II, termasuk Camat.

Kemudian bagaimana apabila kepala desa formal bukanlah kepala adat? Bila ada keterkaitan atau hubungan keluarga di antara keduanya, barangkali hal ini masih bisa diselesaikan secara kekeluargaan dengan mempertahankan dualisme yang sudah ada.

Bila keduanya tidak saling terkait secara kekeluargaan, mungkin permasalahannya akan sedikit rumit sehingga perlu dilakukan "mediasi" oleh pihak ketiga – atau dilakukan musyawarah desa – untuk menyelesaikan masalah dualisme tersebut agar tidak terjadi konflik terbuka di kemudian hari.

Mengenai desa baru yang secara administratif lebih tinggi daripada dusun dimana pemerintahan adat sebelumnya berdomisili (desa adat), mungkin persoalan dan penyelesaiannya akan berbeda antara varian yang satu dengan varian yang lain.

Apabila variannya adalah bahwa desa baru tersebut secara adat juga mempunyai kekuasaan atas wilayah atau tanah yang terpisah dari desa adat, barangkali pemisahannya itu bisa tetap dipertahankan asalkan pemerintah adat bersedia "melepaskan" klaim adatnya atas wilayah tersebut, termasuk klaim "tidak

langsung” atau *petuanan* atas tanah di wilayah desa baru tersebut, sehingga desa baru itu terlepas sama sekali dari hirarki yang dipunyai *Ratschap* (*Raja/Rat*). Apabila variannya adalah bahwa desa baru tersebut secara adat tidak mempunyai wilayah atau hak atas tanah sendiri, maka persoalannya menjadi rumit karena ada beberapa alternatif atau kemungkinan yang bisa terjadi, yaitu:

- Konflik atas tanah yang berkepanjangan antara desa baru dengan dusun adat yang notabene secara adat lebih berkuasa atas tanah (mempunyai hak milik), karena apabila kepala desa dan penduduk desa baru menjual tanah yang ditempatinya, kemungkinan besar pemilikinya di desa adat – berdasarkan sejarah kepemilikan adat - akan menuntut mereka atau pembeli yang bersangkutan.
- Konflik vertikal antara dusun adat dengan pemerintah daerah tentang perubahan status dusun adat menjadi desa yang setingkat dengan desa bentukan yang pertama. Apabila perubahan tersebut berhasil diperjuangkannya, mungkin yang akan terjadi adalah konflik terbuka antar desa yang terfokus pada hak adat atas tanah, karena dalam status yang sama sebagai desa, ”dusun adat” akan memperjuangkan – atas dasar PERDA ”Kembali ke *Negeri*” - agar tanah adat sepenuhnya dikembalikan kepadanya.
- Ada kemungkinan - dengan berlandaskan pada Perda ”Kembali ke *Negeri*” - muncul keinginan untuk mengembalikan desa bentukan baru (bentukan pada masa Orde Baru) menjadi dusun yang secara adat berkedudukan lebih rendah dari ”dusun adat”, walaupun bisa dipastikan bahwa hal ini akan mendapat tentangan yang sangat keras dari desa bentukan baru tersebut, terlebih apabila perangkat desa tersebut sudah sangat tergantung pada tunjangan dan bangdes dari pemerintah daerah/pusat, atau ketika desa bentukan baru tersebut sudah menjadi ibu kota kabupaten seperti Tual di Kei Kecil (i.k. Maluku Tenggara), ataupun menjadi ibu kota kecamatan seperti Elat di Kei Besar (i.k.

Kecamatan Kei Besar [tengah]). Permasalahan yang sama bisa diperkirakan akan terjadi di Kota Ambon, di mana desa-desa sudah menjadi kelurahan kota.

Persoalan di atas adalah bentuk-bentuk konflik kewenangan - termasuk kewenangan atas tanah - yang dapat muncul dalam lingkup suatu *ratschap* atau *negeri*. Akan tetapi, perlu juga diwaspadai kemungkinan terjadinya konflik antar *ratschap* atau *negeri*. Dari perjalanan sejarah, sejak sebelum sampai dengan terbentuknya *ratschap*, dilanjutkan dengan periode pendudukan Belanda dan Jepang, serta masa setelah Kemerdekaan sampai dengan rezim Orde Baru berkuasa, khususnya melalui UU No. 5/1979, sudah terjadi perubahan atau pergeseran kekuasaan antara kelompok-kelompok adat, di mana sudah ada kelompok adat yang kehilangan wilayah kekuasaannya kepada kelompok adat lain, atau sebaliknya mengalami penambahan wilayah yang diambil dari kelompok adat lain, sehingga wilayah *ratschap* yang kita kenal saat ini bukanlah wilayah yang dipunyainya pada waktu pembentukan atau pada masa setelahnya. Sebab-sebab pergeseran wilayah kekuasaan ini sulit digali, karena bukan saja sebagai akibat dari perang antara kelompok adat di masa lalu, melainkan juga karena sebab-sebab lain yang disimpan sebagai bagian dari adat dan menjadi rahasia yang tertutup bagi orang luar kelompok, dan bahkan kadangkala hanya diceritakan atau diturunkan kepada keluarga-keluarga tertentu - keluarga dari pemimpin adat - di dalam kelompok adat yang bersangkutan. Persoalannya tidak akan menjadi besar apabila - dengan diterapkannya Perda "Kembali ke *Negeri*" - tidak ada *ratschap* yang menginginkan wilayah yang sudah diambil *ratschap* lainnya itu kembali ke bawah kekuasaannya, terutama ketika alasan yang dipakai untuk meminta kembali wilayahnya itu adalah UU No. 5/1979, yang menurut yang bersangkutan, telah mengakibatkan *ratschap*nya kehilangan daerah (desa/dusun) tersebut, yaitu melalui penggabungan kampung-kampung menjadi desa dengan tidak memperhatikan keberadaan *ratschap-ratschap* sebagai suatu sistem dan ikatan sosial-politik yang sudah ada sebelumnya.

Berbagai kasus konflik di bawah ini mungkin bisa lebih memperjelas berbagai persoalan yang harus dihadapi/diselesaikan sejalan dengan dihidupkannya kembali struktur pemerintahan adat di Kepulauan Kei.

E. Kasus-Kasus Antar Desa/Dusun dalam *Ratschap*

E.1. Kasus di Kei Kecil

1. **Konflik antara Desa Abean dengan Dusun Yafavun di *Ratschap* Wain.** Perseteruan antara orang-orang Abean dengan Yafavun telah terjadi lama. Persoalan tanah *petuanan* dan jabatan pemerintahan merupakan sumber konflik yang tidak kunjung usai. Beberapa persoalan tersebut antara lain:

a) Kasus Jambu Mente.

Kasus ini terjadi pada tahun 1989 dimana ada proyek dari Departemen Perkebunan untuk perkebunan jambu mente. Proyek tersebut menggunakan lahan seluas 154 hektar yang diklaim oleh Yafavun sebagai wilayah adatnya. Kekecewaan orang-orang Yafavun bertambah ketika pengelola perkebunan itu mayoritas berasal dari “desa induk”, desa Abean. Bahkan ketika pemerintah mensyaratkan tambahan sejumlah 54 KK untuk mengelola perkebunan itu oleh “desa induk” diputuskan secara sepihak dengan memasukkan keluarganya.

b) Kasus Pencalonan Kepala Desa Abean

Konflik perebutan posisi kepala desa Abean terjadi pada tahun 1990-an. Ketika itu orang-orang Yafavun menuntut agar posisi kepala desa berganti dijabat oleh orang dari kelompoknya. Menurut sumber dari Yaafavun, proses pengajuan calon kepada pemerintah supra desa (kecamatan, kabupaten, propinsi dan pusat) dimonopoli oleh kepala desa *incumbent* (yang pernah menjabat), dan sama sekali tidak menyertakan nama calon dari wilayah Yafavun. Hal ini berbeda dengan keterangan yang diberikan oleh kepala desa Abean bahwa pencalonan sudah dilakukan dengan benar, dan hasilnya pemerintah

tetap memilih dirinya untuk menjabat kembali sebagai kepala desa. Satu hal yang menjadi ketetapan hati kepala desa “*statusquo*” adalah bahwa dia menjabat sesuai dengan garis keturunan yang telah ditetapkan sebelumnya. Perselisihan mulai mereda ketika perwakilan dari dusun Yafavun dan Dusun Vatngon diberi kedudukan sebagai Kepala Urusan (Kaur) Desa.

c) Kasus Subsidi dusun

Beberapa persoalan di atas berlanjut dengan pengelolaan keuangan desa. Menurut pengakuan dari narasumber di Yafavun, pada tahun 1990-an dusun ini juga tidak lagi menerima subsidi dusun dari desa Abean.

d) Sengketa pemanfaatan hasil laut.

Pada tahun 1993, penduduk Yafavun tidak menerima perilaku orang-orang “desa induk” yang mengklaim secara sepihak kawasan laut di dekat kedua wilayah tersebut. Orang-orang Yafavun merasa bahwa kawasan laut itu adalah milik bersama, sehingga “desa induk” tidak bisa seenaknya memanfaatkan hasil laut tersebut tanpa mengkomunikasikan dengan dusun sekitarnya.

e) Kasus pendirian Koramil.

Kasus ini merupakan kasus terbaru yang terjadi pada tahun 2006. Orang-orang “desa induk”, termasuk kepala desa Abean, tidak suka dengan cara-cara orang Yafavun yang mengizinkan begitu saja tanah di wilayahnya dipergunakan oleh TNI untuk membangun Koramil. Bagaimanapun juga menurut Kades Abean, Yafavun merupakan dusun yang masih menjadi bagian wilayah administratifnya. Oleh karena itu segala persoalan termasuk pelepasan tanah harus mendapat ijin dari kades.

Persoalan-persoalan seperti di atas akan terus berlangsung jika akar permasalahannya tidak segera diselesaikan. Secara kultural, wilayah adat Yafavun dan Abean sebenarnya sejajar berada di wilayah kerajaan Wain. Beberapa Ohoi yang berada di wilayah Kerajaan Wain (Wain Ohoiwut) adalah Sebagai berikut:

- 1) Wain (Ohoi Rat)
- 2) Iso
- 3) Vuar
- 4) Ohoinol
- 5) Marvun
- 6) Elar
- 7) Wakatohan (Yap Afun)
- 8) Mastur
- 9) Abean
- 10) El (kampung yang akhirnya punah)

Terkait dengan UU No.19 Tahun 1965 kesepuluh *Ohoi* (termasuk *Ohoi Rat*) tersebut dirubah tatanannya sehingga memenuhi syarat terbentuknya beberapa *Negeri*. Tatanan baru tersebut adalah sebagai berikut:

1. Negeri Wain mencakup beberapa dusun/kampung:
 - a. Disuk
 - b. Wain Baru
 - c. Wain Raja
 - d. Wain Lama
 - e. Marvun
2. Negeri Iso
3. Negeri Vuar /Semawi
4. Negeri Ohoinol
5. Negeri Mastur/Lakil mencakup beberapa dusun/kampung antara lain:
 - a. Danveit
 - b. Tenbuk
 - c. Mastur Lama
 - d. Mastur Baru
 - e. Ohoi Lus
6. Negeri Elar mencakup beberapa dusun/kampung antara lain:
 - a. Garara
 - b. Ngurvul

7. Negeri Abean mencakup beberapa dusun/kampung antara lain:
 - a. Kamear (desa induk)
 - b. Vatngon
 - c. Yafavun

Kemudian setelah diterapkannya UU No.5 Tahun 1979 susunan di atas diperbaharui lagi menjadi sebagai berikut:

1. Desa Wain mencakup 7 wilayah dusun yaitu:
 - a. Iso
 - b. Disuk
 - c. Vuar/Semawi
 - d. Marvun
 - e. Wain Baru
 - f. Wain Lama
 - g. Wain Raja
2. Desa Ohoinol
3. Desa Elar
 - a. Garara
 - b. Ngurvul
4. Desa Lamagorang
5. Desa Mastur mencakup 4 dusun yaitu:
 - a. Ohoilus
 - b. Danwet
 - c. Tenbuk
 - d. Mastur Baru
6. Desa Abean mencakup 3 dusun yaitu:
 - a. Yafavun
 - b. Kamear
 - c. Vatngon

Memori orang-orang Yafavun yang merasa diri mereka sejajar dengan orang-orang “desa induk” tidak rela jika kehidupan mereka harus diatur oleh “desa induk”. Konflik antara masyarakat dua dusun ini tidak pernah tuntas karena tiadanya orang ketiga yang bisa menjadi penengah secara kultural. Raja Wain yang seharusnya menjadi penengah antara

kedua daerah itu sudah lama “punah”. Pemerintah supra desa yang selama ini selalu menjadi penengah dianggap oleh masyarakat Yafavun selalu berpihak kepada Abean.

Status batas tanah kelola tidak pernah bisa diselesaikan dengan baik. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal: pertama, batas wilayah administratif selalu menuntut ketegasan. Kedua, batas wilayah *petuanan* yang sudah kabur. Pada prinsipnya bisa saja masing-masing *ohoi* tidak memiliki tanah *petuanan* sendiri tetapi penjagaan seluruh tanah komunal dilakukan oleh *tuan tan* setingkat *ratschap*. Posisi *Tuan tan* ini biasanya hanya dijabat oleh satu marga, tetapi *tuan tan* di Yafavun merupakan sebuah tim yang terdiri dari kesatuan tiga marga (Tharob, Ohoirat, Yaban), sehingga kedudukan *tuan tan* di sana sangat kuat. Dan ketiga, sistem kelola tanah di Kei secara kultural adalah berdasarkan sistem kekerabatan.

Jabatan pemerintahan tidak pernah mendapatkan legitimasi kuat karena beberapa alasan. Pertama, jabatan pemerintahan secara genealogis di Desa Abean tidak berlaku, karena bisa saja marga yang menjabat pada saat penggabungan *ohoi* menjadi satu desa didasarkan atas konsensus temporer. Kedua, marga Toatubun yang sekarang menjabat sebagai kepala desa secara adat belum tentu lebih tinggi kastanya dibanding dengan kaur pembangunan ataupun kaur pemerintahan yang ada di Yafavun dan Vatngon.

2. Konflik antara Yatvav dengan Danar di *Ratschap* Danar dalam kasus pembangunan pelabuhan di Yatvav.

Menurut informasi, Yatvav merasa bahwa secara adat ia bukan termasuk dalam *Ratschap* Danar, melainkan bagian dari *Ratschap* Somlain. Oleh sebab itu ia tidak bisa menerima ketika Danar atas nama mereka menyetujui proyek pembangunan pelabuhan di Yatvav. Namun ada informasi lain yang mengatakan bahwa memang di satu waktu di masa lalu Yatvav – bersama dengan Ohoidertutu dan Ohoidertom – sudah jatuh ke tangan Danar.

3. Konflik antara Taar dengan Tual di *Ratschap* Tuvle (Tual).

Hubungan Taar dengan Tual secara adat adalah hubungan antara *Kapitan* dengan *Ratnya*, akan tetapi karena Taar pada waktu jaman kolonial Belanda mendapat hak dan kedudukan sebagai *orang kay* dan bahkan, menurut Kepala Desa Taar, seorang bekas kapten kapal udang yang lama di Ambon, karena ia mendapat surat dari pemerintah Belanda yang menyatakan wilayahnya sebagai "*self-standing*", maka ia berhak untuk duduk sejajar dengan *rat*, khususnya dengan *Rat* Tual/Tuvle. Ia tidak mau mengakui dirinya berada di bawah kekuasaan *Ratschap* Tuvle walaupun menurut informasi dari sumber-sumber lain, secara adat ia memang berada di bawah *Ratschap* Tuvle.

4. Konflik antara Tamedan dengan Dullah di *Ratschap* Dullah dalam kasus Fiditan.

Persoalan antara Tamedan dan Dullah terkait dengan persoalan tanah milik warga Tamedan di Fiditan. Menurut Raja Dullah, klaim kepemilikan itu tidak benar karena tanah tersebut milik orang Fiditan dan hal ini sudah dibuktikan di pengadilan, baik oleh pengadilan formal maupun adat. Akan tetapi menurut Tamedan, keputusan Raja Dullah berat sebelah karena mempunyai hubungan kekeluargaan dengan pemilik tanah di Fiditan. Hubungan adat antara Tamedan dan Dullah sendiri adalah hubungan antara *Kapitan* dan *Ratnya*. Dengan kata lain, tidak ada *Rat* tanpa *Kapitan*.

5. Konflik antara Ohoidertutu dengan Ohoidertom di *Ratschap* Danar.

Perang dingin tentang status *ohoi* antara kedua komunitas adat ini sudah terjadi sejak tahun 1980-an. Status *orangkay* di Ohoidertutu bagi masyarakat Ohoidertom tidak jelas asal usulnya. Bahkan berkiblatnya Ohoidertutu (melibatkan Ohoidertom dan Yatvav karena termasuk dalam wilayah administrasi desa Ohoidertutu) ke *Ratschap* Danar dipandang sebagai konspirasi politik penguasaan. Padahal sesuai fakta

sejarah, Ohoidertutu dan Ohoidertom sebagai bagian dari Ohoideryamlim sebagai salah satu komponen dari (*utan*) *Lair Entel*, yang termasuk dalam kelompok *Nuhfit-Somlain*. Ini terbukti dengan hak-hak masyarakat tersebut sampai hari ini dihargai di kelompok *Nuhfit*. Jadi menurut versi ini sebenarnya *Lair Entel* harus masuk dalam *Ratschap Nuhfit-Somlain*.

Kembali kepada persoalan internal desa Ohoidertutu. Menurut Ohoidertom sesungguhnya kampung asli Ohoideryamlim adalah Ohoidertom, sehingga Ohoidertom sepantasnya menjadi desa. Hal ini dapat dibuktikan dengan jelas berdasarkan bukti sejarah (*tad*) kampung tua di Ohoidertom. Ohoidertom memiliki *woma, belan, dit, mebut, vid, nam*, sebagai ciri keaslian kampung adat. Di Ohoidertom juga sampai hari ini mempertahankan pembagian tugas adat sebagai berikut :

- *Fara Utan Tel* (Kekuatan kepemimpinan utama)
 - *Un Turun Nafen* (Pengambil keputusan), yaitu: Marga Kameubun
 - *Ear nasbangil* (Juru bicara/ hubmas), yaitu: Marga Rahawarin
 - *Kakain dak dakur* (juru doa), yaitu: Marga Reyaan
- *Tur di ham wang* (pembagi hasil), yaitu: Marga Ngamelubun
- *Haur modar* (pembuka jalan), yaitu: Marga Teniwut

Saat ini Ohoidertom berjuang keras untuk menempatkan kembali tatanan tersebut dalam pemerintahan *negeri*. Artinya Ohoidertom tidak mau tunduk di bawah Ohoidertutu. Apalagi bagi Ohoidertom, tanah yang ditempati oleh Ohoidertutu saat ini adalah sebagian “tanah belian”, sebagian tanah Ohoidertom, sebagian tanah Hemasyamlim, sebagian tanah Sevav Ratut.

E.2. Kasus di Kei Besar

Kasus internal *Ratschap* Ub ohoi fak-Elralang. Konflik antara Elralang dengan Bombay.

Menurut informan yang merupakan Kepala Desa Bombay, Elralang, yang merupakan *Rat* atau raja *Ratschap* Ub Ohoi Fak-

Elralang bukanlah penduduk pertama, melainkan pendatang yang datang kemudian dan diberikan tanah oleh penduduk Bombay waktu itu. Karena orang Kei seringkali menganggap pendatang lebih pandai, maka orang Elralang lah yang kemudian diangkat jadi *rat/raja* atau wakil mereka dalam berurusan dengan orang luar. Akan tetapi dalam perkembangan selanjutnya warga Elralang yang mereka angkat jadi raja tersebut melakukan pelanggaran adat – dalam kaitannya dengan perempuan, warga desa Bombay – sehingga ia kemudian diusir dari desa. Saat ini memang sudah ada penggantinya (pejabat *Rat*), seorang warga Elralang pula, namun yang bersangkutan lebih banyak tinggal di Tual. Pemerintahan desa sehari-hari sudah diambil-alih oleh Kepala Desa Bombay. Kasus yang muncul sekarang adalah bahwa Bombay merasa bahwa ialah dusun asal sehingga seharusnya kedudukan *Rat* ada di Bombay bukan di Elralang, walaupun bagi kelompok *Ratschap* Lor Lim, raja yang syah adalah warga Elralang sebagaimana sejarah telah menentukan. Dari segi jumlah penduduk, warga Bombay juga melebihi warga Elralang yang hanya terdiri dari beberapa rumah saja (kurang lebih sepuluh sampai lima belas rumah). Begitu juga dari segi kewilayahan, Desa Bombay lebih besar dari Elralang di samping memiliki fasilitas umum yang lebih lengkap pula.

F. Kasus Antar Desa/Dusun Dalam *Ratschap* yang berbeda.

Kasus Pulau Sepuluh antara Debut (*Ratschap* Rumadian) dengan Dian Darat dan Dian Pulau (*Ratschap* Tetoat Yarbadang):

Pulau Sepuluh yang dalam bahasa lokal disebut Nuhu Vut menjadi perebutan antara marga Letsoin di Debut, Dian dan Ohoililir. Letsoin di Dian yang diwakili oleh Yakub Letsoin menuntut hak kepemilikan atas Pulau Sepuluh. Keributan "internal" antar Letsoin itu telah melibatkan warga Desa Debut dengan warga Desa Dian pada umumnya. Insiden Berdarah tanggal 3 Mei 2005 di Desa Debut - serangan massa dari Dian

Darat dan Dian Pulau yang mengakibatkan korban luka-luka dan kerusakan materi/rumah terbakar atau dirusak - dilaporkan oleh Kepala Desa Debut Albert Allo Jamlean pada tanggal 8 Mei 2005. Kejadiannya berawal dari pencegahan terhadap nelayan Madura yang akan melaut di perairan Pulau Sepuluh (untuk mencari lola, teripang dan udang batu atau lobster) dengan dikawal oleh tiga aparat desa dan tiga pemuda dari Desa Debut pada tanggal 1 Mei di dusun Wirin, tempat berlabuhnya perahu nelayan Madura, oleh dua kelompok dari Dian Pulau yang dipimpin oleh Jimi Rawul dan Dian Darat yang dipimpin oleh John Letsoin alias John Tujuh Lapis. Kegiatan penangkapan hasil laut dengan mempekerjakan nelayan Madura dari dusun Wirin itu dimaksudkan untuk mendukung pembangunan Gereja dan mesjid Debut.

Menurut sejarah, kepemilikan Pulau Sepuluh ada pada marga Letsoin di Debut yang merupakan marga asal, dan marga Letsoin di Debut ini termasuk dalam kelompok Debu Yaf Lim yang terdiri dari lima marga (Jamlean, Letsoin, Ohoiwutun, Rawul dan Kanar El). Menurut *mitu duan* Debut, Yosep Epy Letsoin, batas-batas wilayah adat milik satuan masyarakat adat Debu Yaf Lim adalah: *Nur Nar, Ohoitir, Tangwain, Nura, Lea, Hoat, Farkikur, Nai, Ohoiwa, Fidmāt, Ohoimantilur, Kavur Afviak, Vur Mer, Fau Tubtubur, Nur Nar*, yang mencakup bagian tanah Debut di Pulau Nuhuroa, Nuhu Vut dan perairannya. Hak-hak adat atas Nuhu Vut menurutnya melibatkan banyak satuan masyarakat adat baik satuan-satuan kecil seperti marga maupun satuan-satuan yang lebih besar seperti *ohoy*/kampung (penulisan istilah *ohoy* di sini sesuai teks aslinya).

Menurut Yosep Epy Letsoin, keluarga Yakub Letsoin meninggalkan Debut – dengan demikian tidak tergolong lagi dalam Debu Yaf Lim - dan berpindah ke Dian yang berdasarkan asal usul mereka merupakan kesatuan masyarakat Rin Yam Fak yang terdiri dari empat marga, yaitu Jamlean, Eleuw, Kerubun dan Meturan. Akan tetapi, secara adat, keluarga Yakub Letsoin juga tidak dianggap sebagai bagian dari masyarakat Rin Yam Fak. Dalam keributan ini Yakub Letsoin juga menolak

mengakui Timotius Letsoin atau *yamab-āb* sebagai *tetēn tuk* marga Letsoin di Dian, Debut dan Ohoililir. Penjelasan tentang hal ini tercantum dalam surat tertanggal 13 September 2005 dan ditujukan oleh Yosep Epy Letsoin kepada Camat Kei Kecil dengan tembusan kepada Wakil Bupati Maluku Tenggara di Tual, Kapolsek Kei Kecil di Tual, Danramil Kei Kecil di Tual, Kepala Desa Dian di Dian dan *Orang Kay* Debut di Debut.

Penutup

Apabila kita kembali ke pertanyaan besar yang diajukan dalam sistematika penulisan untuk bab II ini, sesungguhnya masih sulit untuk pada tahap ini menjawab “sejauh mana kelembagaan *ratschap/ohoi* mempunyai kemampuan untuk melakukan manajemen konflik yang efektif dilihat dari sumber-sumber daya yang dipunyainya (kepemimpinan, SDM, modal sosial, dana dan sebagainya)”, atau “struktur organisasi minimal yang bagaimana yang diperlukan untuk melaksanakan tugas tersebut?”. Namun secara sekilas bisa dikatakan bahwa kemampuan tersebut bervariasi karena, sebagaimana terlihat dari uraian di atas, termasuk kasus-kasus konflik yang ada di antara mereka, faktor kepemimpinan, SDM, modal sosial, dana dan sebagainya itu tidak sama untuk setiap *ratschap/ohoi* yang ada di Kepulauan Kei sehingga persoalan yang dihadapi juga berbeda-beda. Di satu sisi kita melihat kemampuan mengorganisir diri yang cepat dari, desa Debut misalnya, dalam hal menyikapi UU tentang otonomi desa, tetapi di pihak lain mereka masih belum mampu menyelesaikan kasus perebutan Pulau Sepuluh dengan desa Dian Darat dan Dian Pulau. Barangkali dalam hal ini kita berbicara dua hal yang berbeda, pertama, kemampuan mengelola konflik secara internal; dan kedua, kemampuan mengelola konflik secara eksternal (antar-desa). Nampaknya dalam kasus Debut, kemampuan yang pertama (internal) sudah cukup baik, dan kemampuan kedua (eksternal) lah yang masih bermasalah. Kasus Abean-Yafavun, kasus Yatvav-Danar, kasus Ohoidertom-Ohoidertutu, kasus Taar-Tual, kasus Tamedan-Dullah, dan Elralang-Bombay di sisi

lain merupakan kasus internal yang belum terselesaikan. Tetapi, apakah tepat untuk kemudian mengatakan bahwa dengan demikian mereka tidak mempunyai kemampuan mengelola/menyelesaikan konflik? Dalam hal ini penelitian yang dilakukan tim peneliti masih belum cukup mendalam untuk bisa menyimpulkan seperti itu, ataupun untuk menjawab struktur organisasi minimal yang diperlukan. Oleh karena itu pula penelitian ini pada tahun 2007 akan dilanjutkan untuk melihat sejauh mana kemampuan kelembagaan *ratschap/ohoi* dalam mengelola konflik, dan struktur organisasi minimal yang diperlukan dalam melaksanakan tugas tersebut.

BAB III

Kelembagaan Adat dan Pengelolaan Konflik: Studi Kasus Kota Ambon dan Maluku Tengah

A. Pendahuluan

Dalam beberapa dasawarsa terakhir ini, “proyek” menjadi Indonesia mengalami pengkoyakan secara sistematis. Keragaman budaya, bahasa, adat istiadat dan tradisi seolah menjadi alasan penguat terjadinya benturan yang maha dasyat dalam bentuk konflik agama, suku, dan ras. Kebersamaan dan energi toleransi antar komunitas masyarakat yang sebelumnya menjadi landasan dalam interaksi keberagaman budaya, melalui kesamaan tekad dan visi membangun Indonesia yang dapat memakmurkan komunitas-komunitas sosial di dalamnya sontak mengalami disharmoni yang benar-benar mengancam eksistensi *imagined* ke-Indonesia-an.

Mengapa suasana demikian ini terjadi? Secara sederhana pertanyaan ini barangkali dapat dijawab, karena “kita” gagal dalam memaknai dan mengelola pluralitas dari keIndonesiaan yang kita miliki bersama. Indonesia yang di dalamnya dihuni oleh multiragam komunitas budaya, selama puluhan tahun mengalami salah urus. Proyeksi kekuasaan dari rezim ke rezim selalu melihat pluralisme budaya dengan cara pandang yang berbau stigmatis, penuh curiga, seperti dalam memandang dimensi lokalitas sebuah kewilayahan. Seperti yang tercermin dalam bahasa pusat, nasional, dan kota, yang seringkali memandang dirinya sebagai ruang-kewilayahan yang serba maha tahu sehingga membuat dirinya selalu hadir untuk mengatur, mengurus sekaligus menata eksistensi yang bersifat periferi, lokalitas, desa/adat. Pusat selalu menghadirkan dirinya sebagai rujukan sumber kemajuan dan keberadaban. Padahal yang terjadi sebenarnya adalah praktek hegemoni budaya yang mengkonstruksikan dan memposisikan wilayah lokalitas sebagai

arena eksploitasi secara politik, ekonomi dan budaya demi kepentingan “rezim” pusat.

Adanya resistensi mereka (periferi, lokalitas, desa/adat) terhadap kekuatan negara sebagai representasi kekuatan nasional, pusat kerap kali ditanggapi dengan menghadirkan stigma berbau pejoratif seperti gerakan kiri, pengacau dan sejenisnya, bukannya dengan sikap yang empati, dialogis, dan saling menghargai. Selain itu, rezim juga melakukan “politik hegemoni budaya” ke dalam proses uniformasi, penyeragaman dengan cara menyumbat dan mempersempit ruang gerak masyarakat adat dalam berekspresi secara bebas dalam memaknai komunitas dan lingkungannya sendiri. Guna memelihara kekuasaannya, rezim mereproduksi ideologi yang berbau steroeotype, rasis dan diskriminatif melalui propaganda suku, agama, ras dan antargolongan (SARA), sehingga membuat sub-sub kultur masyarakat, termasuk masyarakat adat terjangkiti virus sikap saling menanam kecurigaan dalam interaksi antar individu dan komunitas di dalam pergaulan bermasyarakat dan berbangsa. Tampaknya puncak dari resistensi ini menjadi amat terbuka ke dalam sebuah tuntutan yang begitu jelas ketika Orde Baru *lengser* dari panggung kekuasaan. Tema publik pun bergeser ke posisi “center” dalam konteks ketegangan pusat dengan daerah dan dalam proses pengelolaan kekuasaan, terutama berkaitan dengan pengelolaan hasil eksploitasi sumber daya alam.

Dalam kasus “post-otoritarianisme” negara Orde Baru, dengan hadirnya rezim “reformasi”, di beberapa tempat masyarakat adat mengalami kebangkitan dengan menghadirkan identitas budayanya, setelah sebelumnya mengalami penyumbatan dalam mengekspresikannya. Dengan adanya proses desentralisasi melalui praksis otonomi daerah, masyarakat adat menemukan ruang untuk melakukan negoisasi. Sekalipun dalam prakteknya, praksis otonomi daerah ini dalam beberapa kasus mengalami disfungsi dan politisasi dengan dihidrirkannya semangat kedaerahan yang mengancam bangunan pluralisme dan demokrasi. Dalam konteks ini adalah sesuatu

yang ironis, bila selama ini energi pluralisme atas masyarakat (adat)itu diberangus oleh kekuatan negara, sekarang justru kekuatan-kekuatan di dalam masyarakat sendiri yang ingin memberangusnya. Seperti adanya semangat etnisitas dan keberagaman yang eksklusif yang berkembang di kalangan masyarakat sendiri.

Bab ini ini mencoba menggali lebih jauh bagaimana sesungguhnya adat dapat digunakan sebagai salah satu resolusi konflik tanpa menjadikannya sebagai hal yang eksklusif, dan bagaimana ia bisa memberikan kontribusi yang besar terutama terkait dengan pengelolaan pemerintahan lokal di wilayah Maluku dan Maluku Tengah.

B. Sketsa Daerah

Luas Pulau dan Kepulauan di Kabupaten Maluku Tengah sesuai hasil survey persemakmuran Inggris tahun 1954 sebagai berikut:

1. Pulau Ambon: 384 km² + 377 km² adalah Wilayah Kota Ambon.
2. Pulau Haruku: 150 km².
3. Pulau Saparua dan Nusa Laut: 209 km².
4. Kepulauan Banda: 172 km².
5. Pulau Seram dan P.P. Kecil: 18.679 km².

Dari deretan pulau-pulau yang tersebar di daerah Maluku Tengah yang jumlahnya 112 buah, yang dapat dihuni sebanyak 40 buah, sedangkan yang tidak dihuni sebanyak 73 buah. Rincian jumlah pulau-pulau tersebut di atas adalah sebagai berikut: Pulau Ambon dan sekitarnya berjumlah 12 buah pulau; di Kepulauan Lease terdapat 6 buah pulau; di Kepulauan Banda terdapat 11 buah pulau; di Kepulauan Teon Nila Serua terdapat 8 buah pulau; sementara Pulau Seram dan sekitarnya berjumlah 75 buah pulau.

Wilayah ini dibatasi oleh:

- Laut Seram – di sebelah utara.
- Laut Banda – di sebelah selatan.
- P. Buru – di sebelah barat.
- Perairan Papua – di sebelah timur..

Kabupaten Maluku Tengah yang merupakan daerah kepulauan dengan luas 254.277 km², terdiri dari wilayah daratan 19.594 km² (8 %) dan wilayah lautan 234.683 km² (92 %); beriklim laut tropis dan iklim musim, dan sangat dipengaruhi oleh lautan dengan curah hujan 2000 mm - 3000 mm lebih/tahun.

Kabupaten Maluku Tengah terdiri dari 19 kecamatan dengan jumlah desa/ kelurahan 303 buah, yaitu 299 desa dan 6 kelurahan (SK Gubernur Kepala Daerah Propinsi Maluku Nomor 140 – 034 Tahun 1999). Tingkat perkembangan Desa di Kabupaten Maluku Tengah pada tahun 2000 terdiri dari: Desa Swasembada 136 Buah (44, 95 %). Desa Swakarya 160 buah (52, 46 %) dan Desa Swadaya 9 buah (2,95 %).

Desa tertinggal pada tahun 1996/1997 di Kabupaten Maluku Tengah sebanyak 223 desa, tahun 1997/1998 sebanyak 138 desa, tahun 1998/1999 sebanyak 97 desa dan tahun 1999/2000 sebanyak 110 desa.

Nama-nama kecamatan se Maluku Tengah adalah:

- Kota Masohi (ibu kota Kabupaten Maluku Tengah)
- Amahai
- Teonila Serua
- Seram Utara
- Tehoru
- Nusa Laut
- Saparua
- Salahutu
- Pulau Haruku
- Leihitu
- Banda

WILAYAH PEMERINTAHAN KOTA AMBON

Luas	377 Km ²
Ibukota	Ambon
Kecamatan	3 kecamatan
Desa	30 desa
Kelurahan	20 kelurahan

PENDUDUK KOTA AMBON

Laki-Laki	103.161 jiwa
Perempuan	103.049 jiwa
Total	206.210 jiwa ¹
Kepadatan	547 orang/ km ²

Sumber: Situs resmi pemerintah provinsi Maluku, <http://www.malukuprov.go.id/?pilih=hal&id=15>

Kota Ambon hanyalah sebagian kecil dari wilayah Maluku, dan kota ini terletak di Pulau Ambon, satu di antara 1.027 pulau besar dan kecil² yang bertebaran di daerah yang terkenal dengan julukan Seribu Pulau tersebut. Menurut situs resmi pemerintah provinsi Maluku, perekonomian Ambon yang pada awalnya berorientasi pada perdagangan telah mengalami perubahan sejak terjadi kerusuhan yang berkepanjangan di wilayah ini. Sekarang kegiatan ekonomi Ambon didominasi oleh sektor pertanian (terutama karena 47,46 % dari penduduk Maluku bekerja di sektor ini³), sementara perdagangan – menurut situs tersebut - hanya menjadi kontributor kedua dengan sumbangan 21,38 %

¹ Data statistik penduduk kota Ambon menurut sensus 2000 adalah 186.911 jiwa, terdiri dari 93,999 pria dan 92,912 wanita (BPS, http://regionalinvestment.com/index.php?option=com_content&task=view&id=11236&Itemid=561). Data BPS di bagian yang lain menyebutkan penduduk kota Ambon tahun 2000 adalah 209.303 jiwa, dan jumlahnya telah meningkat menjadi 244.890 pada tahun 2003 (<http://www.bps.go.id/~maluku/data-sektor/kependudukan/tabel-10.html>), dan 257774 jiwa pada tahun 2004 (<http://www.bps.go.id/~maluku/data-sektor/kependudukan/tabel-1.html>).

² Menurut situs yang sama, tapi pada lembar yang lain, Propinsi Maluku merupakan daerah kepulauan yang terdiri dari 632 pulau besar dan kecil (<http://www.malukuprov.go.id/?pilih=hal&id=4>); sementara data BPS menyebutkan 559 buah pulau (<http://www.bps.co.id/~maluku/sekilas/index.html>).

³ <http://www.bps.co.id/~maluku/sekilas/index.html>.

dari total PDRB. Akan tetapi, meskipun hampir setengah dari total lahan kering yang ada, yaitu 154,6 km², digunakan untuk bercocok tanam, seperti dilaporkan oleh situs resmi provinsi Maluku, tanah di wilayah ini hanya mampu memproduksi tanaman palawija (seperti ubi kayu, ubi jalar, kacang tanah dan jagung), serta tanaman hortikultura (yaitu sayuran dan buah-buahan). Hasilnya pun tidak besar; di tahun 2000, misalnya, dengan luas lahan 375 hektar, hanya diperoleh sebanyak 2.181 ton ubi kayu atau 5,8 ton per ha, dan menurut situs resmi, jumlah ini adalah yang tertinggi di antara hasil bumi lainnya.

**ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH 2002
KOTA AMBON**

PENERIMAAN	JUMLAH (Rp)
1. Bagian Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Lalu	18.839.193.000
2. Bagian Pendapatan Asli Daerah	3.716.824.000
3. Bagian Dana perimbangan	149.902.810.000
4. Bagian Pinjaman Daerah	0
5. Bagian Lain-lain Penerimaan yang sah	2.091.338.000
TOTAL	174.550.165.000
PENGELUARAN	JUMLAH (Rp)
6. Belanja Rutin	167.245.110.000
Pos DPRD	4.418920.000
7. Belanja pembangunan	17.294.116.000
TOTAL	184.539.226.000
DEFISIT	9.989.061.000

Sumber: Pemerintah kota Ambon 2002

Kota Ambon - menurut situs resmi pemerintah provinsi Maluku - sangat mengandalkan pemasukan dari sektor jasa (dengan 16,99 % penduduk Maluku bekerja di sektor ini⁴), walaupun saat ini potensi sektor ini belum terlihat jelas. Seperti

⁴ Ibid.

dicatat oleh situs resmi tersebut, sektor yang diunggulkan untuk memberikan kontribusi di atas lima persen dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) meliputi: sektor perdagangan, hotel, dan restoran, angkutan dan komunikasi, jasa pertanian, keuangan, persewaan dan jasa perusahaan, serta sektor industri.

Sektor Transportasi

Pelabuhan Ambon sebagai pintu masuk ke pulau Ambon dan sekitarnya, pada tahun 2000 hanya disinggahi 1.785 kapal dengan 115.476 penumpang turun dan 132.894 penumpang naik. Statistik itu – menurut situs resmi provinsi Maluku - jauh menurun jika dibandingkan pada tahun 1998 saat 4.262 kapal penumpang menyinggahi Ambon. Keadaan ini – dalam catatan situs resmi tersebut - tidak jauh berbeda dengan kondisi Bandara Pattimura, di sini lalu lintas pesawat udara juga menurun. Pada tahun 1998, masih sekitar 2.900 pesawat, sementara tahun 2000 hanya tercatat 1.600 pesawat yang mendarat di sana.

Sektor Perikanan

Potensi perikanan – khususnya ikan cakalang - seringkali dilihat sebagai komoditas yang menjanjikan bagi provinsi Maluku. Pada tahun 1999 Ambon mampu memperoleh uang senilai Rp 65,1 milyar, atau setara dengan 28.582 ton ikan dari sektor ini. Akan tetapi, setahun kemudian – karena kerusakan yang terjadi - hasil tangkapan menurun hingga seperlimanya, yaitu 5.904 ton. Meski perolehan ikan cakalang di tahun 2000 tidak memuaskan, menurut situs resmi pemerintah Provinsi Maluku, Ambon cukup terhibur dengan perolehan udang yang nilainya mencapai Rp 196.9 milyar atau sekitar 88.12 persen dari total hasil perikanan.

PERKEMBANGAN PRODUKSI PERIKANAN
KOTA AMBON 1996 – 2000 (Ton)

Kecamatan	1996	1997	1998	1999	2000
Nusaniwe	13.596,1	5.893,5	6.549,2	19.125,2	2.248,5
Sirimau	61.365,2	99.379,6	48.733,1	142.312,0	10.647,4
TA Baguala	16.713,2	6.433,1	6.162,8	17.996,8	2.875,7
TOTAL	91.713,5	111706,1	61.445,1	179.434,0	15.771,6

Sumber : Badan Statistik Kota Ambon 2000

Sektor Pariwisata

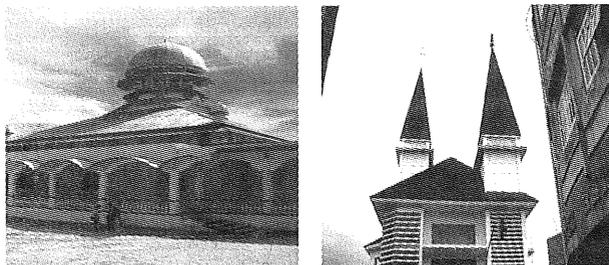
Sebagaimana dikemukakan oleh situs resmi provinsi Maluku, berbagai obyek wisata di kota Ambon ikut alami keterpurukan akibat konflik yang berkepanjangan di wilayah tersebut. Daerah-daerah wisata yang tersebar di 3 kecamatan yaitu: Nusaniwe, Sirimau, dan Teluk Ambon Baguala, sekarang sepi dari pengunjung, padahal – menurut situs tersebut - di kecamatan Nusaniwe, tepatnya di desa Latulahat, terdapat daerah yang menarik dikunjungi, yaitu pantai Namalatu. Pantai berpasir putih dan berair bening yang menghadap langsung ke Laut Banda itu diperkirakan akan menarik siapa saja yang datang ke sana untuk merenangi dan menyelaminya.

C. Sistem Kekerabatan dan Pranata Adat

Secara historis masyarakat asli Maluku Tengah (termasuk Pulau Ambon) berasal dari dua pulau besar yaitu Pulau Seram dan Pulau Buru. Penduduk asli ini kemudian bermigrasi ke pulau-pulau sekitarnya. Mereka yang dari Pulau Seram misalnya menyebar ke kepulauan Lease (Pulau Haruku, Pulau Saparua, dan Pulau Nusa Laut) dan Pulau Ambon. Migrasi ini memberi dampak terhadap peran kepulauan Lease sebagai pusat kebudayaan baru. Pada tahap selanjutnya terjadi asimilasi antar kebudayaan Seram dengan kebudayaan baru tersebut yang mendapat pengaruh dari kebudayaan sekitarnya, yaitu pengaruh kebudayaan Melanesia (tradisi Kakean), Melayu, serta Ternate dan Tidore.

Dalam perkembangan sosio-historis selanjutnya, terjadi kontak-kontak sosial baik antara masyarakat asli Maluku Tengah (Ambon) sendiri, maupun antara masyarakat asli dengan pendatang. Dengan demikian, di dalam masyarakat Maluku Tengah dikenal dua kelompok katagori sosial, yaitu *Anak Negeri* dan *Orang Dagang*. Yang disebut *Anak Negeri* ialah penduduk asli Maluku Tengah (Ambon) dalam sebuah *Negeri* (Desa Adat). *Anak Negeri* ini terdiri atas dua kelompok pemeluk agama, yaitu Anak Negeri Sarani, untuk yang beragama Kristen, yang mendiami Negeri (desa Adat) Sarani, dan Anak Negeri Salam, untuk yang beragama Islam. Kedua kelompok ini pada umumnya hidup dalam komunal-komunal *negeri* yang terpisah. Pengelompokan masyarakat yang berbasis agama ini kemudian dikenal dengan sebutan Ambon Sarani dan Ambon Salam. Sementara itu yang disebut *Orang Dagang*, ialah para pendatang dari luar suatu *negeri* baik karena ikatan perkawinan dengan *Anak Negeri*, maupun karena tugas-tugas pelayanan masyarakat (guru, mantri kesehatan, mantri pertanian, dll). Bisa pula karena aktivitas ekonomi (penggarap tanah, pemungut hasil hutan, atau pedagang). Jadi *Orang Dagang* dapat berasal dari orang Maluku Asli yang datang dari negeri lain, maupun pendatang dari luar Maluku. Dalam hal ini etnis pendatang yang paling dominan adalah etnis Buton. *Orang Dagang* dari luar Maluku ini biasanya menetap di dalam *negeri* dan berbaur dengan *Anak Negeri*. Tetapi kadangkala mereka juga membentuk suatu kelompok tersendiri dalam *Petuanan Negeri* karena kepentingan ekonomi yang khusus. *Orang Dagang* asal etnik Buton yang datang ke suatu *negeri* bisa smencapai jumlah puluhan keluarga, dan hampir seluruhnya menetap dalam Negeri Sarani. Mereka terkadang sudah ratusan tahun mendiami negeri-negeri Sarani, dan kehadirannya sebagai petani menggarap lahan baik *Tanah Dati* maupun *Tanah Negeri* sangat terasa. Sejak kedatangan etnik ini hinggat tahun 1970-an, mereka membentuk komunal yang terpisah dengan *Anak Negeri*, dan hidup dengan tradisi maupun agama mereka yang dianutnya secara bebas.

Orang Dagang yang berasal dari keturunan Arab atau Cina datang dan mendiami suatu *negeri* dalam jumlah yang sangat kecil, yaitu hanya satu atau beberapa kepala keluarga saja. Mereka hadir sebagai pedagang dan tidak membentuk komunal yang terpisah dengan *Anak Negeri*. Walaupun mereka berbaur dengan *Anak Negeri*, pada umumnya masih mempertahankan tradisi nenek moyangnya, terutama mereka yang berasal dari keturunan Cina. Demikian juga dengan agama yang dianutnya, mereka akan tetap mempertahankan agamanya yang diyakini sekalipun mendiami *negeri* yang seluruh penduduknya berbeda agama. Saat akan melaksanakan ibadah mereka biasanya melakukan ibadah di *negeri* yang sama agamanya atau ke kota lain.



Kota Ambon sebagai sentra seluruh kegiatan pemerintahan dan politik, ekonomi maupun pendidikan di Maluku, mempunyai daya tarik bagi masyarakat dari berbagai penjuru desa yang ada di Maluku maupun luar Maluku. Karena itu, proses migrasi secara spontan terjadi ke kota Ambon sekitar pertengahan abad 19-an, dimana para migran Anak Negeri Sarani dari daerah pedesaan datang ke kota Ambon umumnya untuk kepentingan pendidikan, sedangkan anak Negeri Salam datang untuk kepentingan ekonomi sebagai pedagang, dan sedikit sekali yang datang untuk kepentingan pendidikan.⁵ Sedangkan *Orang Dagang* dari luar yang bermigrasi ke Ambon

⁵ Ini terkait juga dengan kebijakan pemerintahan kolonial Belanda yang memberikan *privilege* pada komunitas Kristen dalam dunia pendidikan. Lebih lanjut baca penelitian Konflik di Maluku Upaya Penyelesaian Jangka Panjang: Studi Kasus Maluku Tengah, (LIPI, Jakarta, 2003).

umumnya hanya untuk kepentingan ekonomi semata. Para migran dari daerah pedesaan tersebut, pada akhirnya membentuk komunal-komunal yang segregatif berdasarkan latar belakang agama sesuai dengan segregasi teritori di pedesaan, walaupun mereka berada dalam sebuah komunal yang tidak lagi terkerangka secara homogen ke dalam konsep *Anak Negeri—Orang Dagang*. Begitu pula dengan para pendatang yang berasal dari Sulawesi Selatan dan Pulau Jawa, mereka cenderung membentuk komunal-komunal yang segregatif atas dasar latar belakang etnik. Oleh karena itu, secara umum penduduk Kepulauan Maluku (kota Ambon dan Maluku Tengah) dapat dibagi atas:

1. *Anak Negeri Adat*

Yang disebut *anak negeri adat* adalah: Pertama, kelompok “Tuni” yang datang dari pulau Seram dan sekitarnya. Kedua, kelompok “Wakan” yang bersal dari kepulauan Banda dan Kei. Ketiga, kelompok “Moni” yang datang dari bagian Utara, seperti Halmahera, Ternate dan Tidore. Keempat, kelompok “Mahu” yang datang dari bagian barat terutama pulau Jawa. Hingga kini nama-nama fam yang mengandung nama asal-usul dan kelompok di wilayah Maluku merupakan penanda identitas bahwa dia adalah *anak negeri adat* yang sudah mendiami kepulauan Maluku selama ratusan tahun.

2. *Orang Mardika*

Orang Mardika adalah kelompok sosiologis di Maluku Tengah maupun Kota Ambon yang mempunyai asal-usul unik. Sebutan Orang Mardika biasanya ditujukan pada oarang-orang yang berasal dari keturunan budak pada masa penjajahan Portugis. Pada masa itu, para budak tersebut biasanya berprofesi sebagai awak kapal Portugis atau kesatuan-kesatuan bersenjata (para militer) tentara Portugis di Maluku. Sesudah mereka mengalami “kristenisasi”, mereka kemudian dimerdekakan dari status budak

mereka tersebut, oleh karena itu mereka mendapat nama “Orang Mahardika (*mardijkers*).

Pada masa sekarang untuk melihat apakah dia berasal dari keturunan “orang Mahardika” dapat dilihat dari nama fam yang mereka gunakan. Orang-orang Mahardika biasanya menggunakan nama fam keluarga Portugis seperti Gomes, Carvalho, dsb.

3. *Orang Burger*

Orang Burger atau biasa disebut oleh masyarakat setempat sebagai orang “*Borgor*”, adalah satu kelompok pendatang yang berasal dari luar kepulauan Lease (Kota Ambon dan Maluku Tengah) yang diberikan *privilege* oleh pemerintah Belanda karena kesetiiaannya pada pemerintah kolonial. Hak istimewa yang dimiliki oleh *orang-orang Burger* tersebut antara lain, dibebaskan dari tugas-tugas yang dibebankan kepada *anak negeri* seperti tanam paksa ataupun menjadi anggota “hongí” (budak yang dipekerjakan di kapal Belanda). Mereka juga dapat dipilih menjadi anggota badan peradilan yang ada pada saat itu, serta bisa menjadi perwira atau satuan pengamanan pasukan Belanda, dan mereka juga dilengkapi dengan pangkat-pangkat kemiliteran. Berdasarkan S.1892 No.82, status kelompok *Burger* diatur sebagai berikut:

1. Mereka wajib bertempat tinggal atau berdomisili ditempat tinggal yang ditunjuk oleh Residen.
2. Sesudah domisili mereka diatur, mereka juga wajib mendaftarkan diri di domisili yang telah ditentukan paling lambat satu tahun. Jika sampai dengan satu tahun mereka belum terdaftar maka status mereka sebagai *orang burger* menjadi lenyap. Pada saat ini para keturunan *orang Burger* banyak dijumpai di kampung/negeri Galala, Huturu, Hunut, Lata, Lateri, Negerilima, Nipa, Poka dan Waeheru.

Sebagaimana kebanyakan suku bangsa lainnya di Indonesia, sistim kekerabatan di Maluku menganut sistim garis ayah (patrilineal). Walaupun demikian sistim ini tidak menisbikan

hak-hak anggota keluarga yang perempuan, khususnya dalam pembagian harta waris. Dalam hukum adat, perempuan memiliki hak yang sama dengan kaum pria. Akan tetapi, dengan masuknya ajaran agama Islam maka hal ini mengalami perubahan sesuai dengan hukum agama yang berlaku. Selain itu juga sistem kekerabatan di Maluku mengalami perubahan yang sangat signifikan paska perang Hitu (abad 16).

Sebelumnya sistem kekerabatan yang ada sangat diwarnai dengan hubungan genealogis, di mana keluarga-keluarga dengan satu garis keturunan dari pihak ayah akan mendiami lokasi yang sama. Keluarga yang termasuk satu *rumatau* tinggal bersama-sama. *Rumatau* dari satu *aman* yang letaknya berdekatan, dan *aman-aman* yang termasuk satu *uli* sama-sama menduduki satu wilayah. Setiap kelompok memiliki kepala tersendiri, biasanya wakil *rumah tau* yang disebut *orang tua*. Orang paling terkemuka dari setiap *hena* (*aman*) disebut *upu aman*, yang dalam perkembangan selanjutnya disebut *orang kaya*. Berikut adalah deskripsi susunan sistem kekerabatan di Maluku Tengah dan Ambon secara lebih rinci.

a. *Rumatau*

Rumatau adalah kesatuan kelompok genealogis yang lebih besar sesudah keluarga. Secara harfiah "*ruma*" berarti "rumah" dan "*tau*" berarti "isi". Dengan demikian "*rumatau*" berarti rumah yang didiami bersama-sama oleh orang-orang yang seketurunan yang keanggotaannya tersusun menurut garis bapak. Nama lain yang populer di kalangan masyarakat Maluku Tengah dan Ambon untuk *rumatau* adalah "*matarumah*".

Sebuah *rumatau* biasanya terdiri atas beberapa keluarga, dengan kepala keluarganya masing-masing. *Rumatau* merupakan induk bagi terbentuknya masyarakat di daerah Ambon dan Maluku Tengah. Ini dikarenakan setiap orang yang tinggal di wilayah tersebut harus bergabung dalam satu *rumatau*. Mereka yang tidak bergabung ke dalam salah satu *rumatau* sukar untuk dapat turut serta di dalam kegiatan sosial dan kemasyarakatan adat setempat dan kurang mendapatkan

perlindungan hukum (adat) karena tidak termasuk dalam perhitungan sebagai anak *negeri* setempat. Dari *rumatau-rumatau* inilah berkembang susunan masyarakat dalam lingkup yang lebih besar seperti “*aku*” atau “*soa*”.

Untuk mengatur urusan *rumatau*, baik dalam hubungan intra-*rumatau* maupun antar-*rumatau* diangkatlah seorang dari anggota *rumatau* yang bersangkutan, dan diberi sebutan “*Upu*”. Mereka yang dipilih sebagai “*upu*” bisanya adalah orang yang paling tua atau dituakan diantara anggota *rumatau*. Hal ini dimaksudkan agar pimpinan tersebut mempunyai wibawa.

b. Uku

Karena penambahan isi *rumatau* dan lahirnya manusia-manusia baru dalam *rumatau*, maka lama-kelamaan rumah besar yang didiami bersama menjadi tidak mencukupi lagi, dengan demikian mereka perlu membentuk *rumatau-rumatau* yang baru dengan teritori yang lebih luas. *Rumatau-rumatau* yang sudah banyak dan meluas tersebut pada akhirnya membentuk sebuah kampung yang disebut “*aku*” atau “*huku*” dengan seorang pimpinan yang bergelar “*Tamaela*”.

Jabatan “*tamaela*” diberikan kepada orang yang paling tua, atau secara adat dituakan oleh orang-orang yang tergabung dalam *rumatau asal*. Biasanya *rumatau-rumatau* pecahannya tidak berani melangkahi atau mengambil kepemimpinan dari *rumatau asal* karena mereka percaya bahwa jika melanggar akan terkena “*tulah*”, meskipun proses pengangkatan pemimpin atau “*tamaela*” ini pada dasarnya dilakukan melalui mekanisme pemilihan.

Bukti bahwa “*aku*” atau “*huku*” merupakan persekutuan asli dari masyarakat Kota Ambon dan Maluku Tengah bisa dilihat dari keberadaan kampung-kampung atau *negeri* di pulau Seram (Maluku Tengah) yang memakai kata “*uku*” atau “*huku*”. Di pulau Seram bagian Barat, misalnya, terdapat *negeri* Huku Anakota, Uku Kecil, dan Negeri Soahuku. Di pantai Hitu sebelah Utara terdapat sebuah kampung bernama Ukuatelu yang masuk dalam *petuanan negeri* Hila. Sedangkan di pantai selatan

jazirah Hitu terdapat kampung Hukunali yang masuk dalam wilayah *negeri* Wakal. Dari contoh tersebut maka “*uku*” atau “*huku*” merupakan satu persekutuan genealogis, meskipun dalam perkembangannya berganti dengan persekutuan teritorial, sehingga Riedel, Residen Belanda yang pada periode 1880-1893 berusaha menghapuskan *sasi* untuk menghancurkan kekuasaan *kewang* atas perdagangan rempah-rempah⁶, menyamakan *Uku* ini dengan *Soa*.

c. *Soa*

Soa adalah suatu persekutuan teritorial genealogis, dan ia merupakan suatu wilayah yang menjadi bagian dari suatu *petuanan* atau *negeri*. Di bawah *soa* bernaung beberapa *rumatau*. Di dalam kenyataannya pada saat ini, baik di Kota Ambon maupun di Maluku Tengah, *rumatau-rumatau* dalam *soa-soa* yang masih ada di wilayah ini tidak lagi seketurunan. Mereka berasal dari keturunan yang berbeda-beda yang menempati wilayah yang sama. Unsur teritorial-lah yang mengakibatkan mereka bergabung dan bukan lagi unsur genealogis. Perubahan ini terjadi akibat politik pemindahan penduduk yang dilakukan pada masa kolonial Belanda.

Akibat pergeseran dari kesatuan genealogis menjadi kesatuan teritorial ini adalah bahwa *Kepala Soa* saat ini tidak memiliki kewenangan demi hukum untuk bertindak atas nama *rumatau-rumatau* yang bergabung dalam “*soa*”nya (*primus inter pares*⁷), kecuali pada *soa* yang hanya memiliki satu *rumatau* sebagaimana *negeri* Tulehu (Ambon) yang memiliki sepuluh *soa*.

⁶ Maluku-RMV, <http://www.rmv.nl/publicaties/4Maluku/e/e1.html>.

⁷ Artinya “*first among equals*” atau “yang pertama di antara semua”, yang menunjukkan bahwa seseorang adalah yang paling *senior* atau tua di antara sekelompok orang yang mempunyai kedudukan yang sama, atau bahwa meskipun ia pada dasarnya mempunyai kedudukan yang sama, akan tetapi ia dilihat sebagai seseorang yang mempunyai otoritas di antara kelompoknya (http://en.wikipedia.org/wiki/Primus_inter_pares).

d. Hena dan Aman

Hena atau *fenna* berarti daerah atau wilayah. *Hena* adalah sebuah persekutuan masyarakat yang lebih besar daripada *Uku*. Sebuah *Hena* bisa terdiri dari beberapa *Uku*, yang menempati satu wilayah yang sama, sehingga *Hena* lebih tepat disebut sebagai persekutuan “genealogis teritorial”. Sementara *Aman* lebih merupakan persekutuan teritorial dimana *Uku-uku* yang bergabung di dalamnya bisa berasal dari keturunan yang berbeda.

Hena dan *Aman* saat ini sudah berubah menjadi *Soa*, kecuali Uli Hatuha yang terdapat di pulau Haruku (Ambon), dimana *Hena-hena* yang ada menjadi *negeri* atau *petuanan* yang berdiri sendiri, seperti *Negeri* Pelau, *Negeri* Rohomoni, *Negeri* Hulaliu, *Negeri* Kailolo dan *Negeri* Kabao.

e. Uli

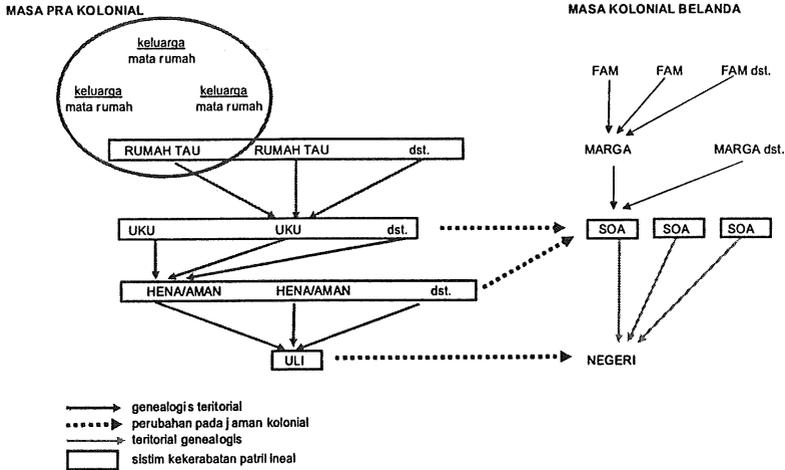
Uli adalah sebuah kelompok yang terdiri dari orang-orang yang merasa bahwa mereka adalah suatu kesatuan tersendiri dan berasal dari satu keturunan. *Uli* kemudian terbagi kembali dalam bagian yang lebih kecil, baik menjadi *Uli Siwa* maupun *Uli Lima*. Sub kelompok kecil tersebut biasanya disebut *aman* dan *hena*. *Aman* dan *hena* adalah suatu klan menurut garis ayah (patrilineal). Sehingga dapat dikatakan bahwa *aman* atau *hena* merupakan sekelompok orang yang masih merupakan keluarga yang menganggap dirinya adalah garis keturunan dari satu leluhur menurut garis laki-laki. Setiap *hena* disusun dari beberapa keturunan berdasarkan garis ayah yang sama (*rumatau*) dan terdiri dari sejumlah keluarga yang hubungan keluarganya masih erat sekali.

f. Negeri

Istilah *negeri* bukanlah berasal dari bahasa asli daerah atau “*bahasa tanah*”. Suatu *negeri* adalah persekutuan teritorial yang terdiri dari beberapa *soa* yang pada umumnya berjumlah paling sedikit tiga buah. Di jazirah Hitu terutama di pantai utara dan

timur, *negeri-negeri* di sana adalah penjelmaan dari Uli-uli. Sebuah *negeri* dipimpin oleh seorang *Kepala Negeri* yang sehari-hari dipanggil “raja”. Saat ini pemerintahan *negeri* adalah wilayah yang membentuk *negeri*, yang di bawahnya terdiri atas wilayah-wilayah *soa*.

Dengan berhasilnya pemerintah kolonial menghancurkan perlawanan rakyat Hitu (pada abad ke 16), maka pola pemukiman yang ada diubah untuk memudahkan kontrol pemerintah kolonial terhadap masyarakat di daerah tersebut. Pemerintah kolonial Belanda memindahkan lokasi tempat tinggal penduduk dari daerah gunung ke daerah pesisir agar lebih mudah diawasi. Yang terpenting lagi, pemerintah Belanda menghapuskan *aman/hena* dan memperkenalkan *negeri* sebagai bentuk pemerintahan lokal. Struktur pemerintahan *negeri* yang diatur mengikuti struktur pemerintahan di Negeri Belanda itu pada akhirnya menjadi mirip sebuah negara. Dengan kata lain, *negeri-negeri* itu menjelma menjadi “negara-negara kecil” dengan pemerintah, rakyat, dan teritori tertentu. Setiap *negeri* dipimpin oleh Raja yang diangkat dari klen-klen tertentu secara turun-temurun. Di samping itu kekuasaan di dalam *negeri* juga dibagi-bagi untuk seluruh klen yang ada dalam komunitas *negeri* dengan peran dan tugas yang jelas.



Selain sistem kekerabatan, wilayah Ambon dan Maluku Tengah juga mengenal banyak pranata adat yang mampu memberikan kontribusi terhadap pengelolaan konflik, terutama yang mendorong proses kerjasama diantara kelompok-kelompok masyarakat. Sejauh ini pranata adat yang masih melekat di masyarakat Maluku dalam budaya kerjasama, antara lain adalah:

- *Masohi* - Walaupun memiliki arti sebagai ‘kerjasama’, namun pada pelaksanaannya kegiatan ini hanya diaplikasikan pada beberapa situasi khusus seperti misalnya proses penguburan, menaikkan atap, dan mengumpulkan hasil bumi.
- *Pela* - Hubungan kerjasama antara dua buah *negeri*. Hubungan *pela* ini terkait dengan sejarah masa lalu. Jenisnya antara lain adalah (1) *Pela keras (Pela Tuni)* yang terdiri dari *pela tumpah darah* dan *pela batu karang*. (2) *Pela Tempat Sirih* –persahabatan. (untuk lebih jelasnya, lihat hasil penelitian LIPI tahun I/2003)
- *Gandong* – Hubungan kekeluargaan

Masing-masing bentuk kerjasama di atas memiliki aturan-aturan yang harus dipatuhi, seperti misalnya perkawinan untuk mereka yang terikat *pela keras* dan *gandong* tidak

diperbolehkan. Secara umum bisa dipahami mengapa kehadiran *pela* bisa memperkuat kohesivitas sosial dalam masyarakat. Dengan adanya sistim *pela* yang eksogamis maka hubungan antara beberapa sistim pemerintahan yang ada di Maluku (dalam hal ini adalah pemerintahan *negeri*) bisa menjamin sebuah kondisi yang resiprokal, khususnya dalam hal keamanan (*securing military*), dalam hubungan ekonomi, persahabatan, dan juga dalam hal *mutual assistance*, karena adat mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada agama.

Namun dalam perkembangannya, terutama dengan masuknya kolonialisme, penyebaran agama Kristen, proses pendidikan “modern” dan proses penciptaan pegawai negeri, individualisme serta nilai-nilai ekonomi yang menggunakan uang, maka *pela* menjadi cenderung ditinggalkan.⁸ Pada masa penjajahan Jepang, keadaan menjadi lebih sulit lagi. Orang Ambon, khususnya yang beragama Kristen, berada dalam posisi yang sangat sulit karena mereka dianggap sebagai kaki tangan Belanda. Selain itu, masa penjajahan Jepang ini merupakan masa-masa yang sangat sulit bagi orang Ambon secara ekonomi, sehingga dengan keterbatasan yang ada, banyak persyaratan adat yang disederhanakan, terutama karena ketidak-tersediaan barang-barang yang diperlukan. Barang-barang tersebut akhirnya diganti dengan uang.

Sekarang ini *pela* hanya ditemukan di antara negeri-negeri Kristen, atau antara negeri Islam-Kristen namun tidak ditemukan di antara *negeri-negeri* Islam, kecuali di Hitu-Hatuhaha. Sejauh ini memang pelaksanaan *pela* dalam masyarakat Muslim tidak mendapatkan tantangan, walaupun pada pelaksanaannya *pela* dapat menimbulkan konflik karena menyebabkan segmentasi di antara masyarakat Muslim.

Sesungguhnya, tanpa *pela*, fondasi sosial di Ambon akan hancur. Islam dan Kristen akan saling berkonfrontasi, karena Islam dan Kristen tidak hanya sekedar agama tapi juga merupakan identitas sosial seseorang, baik dalam hubungan

⁸ Dalam kaitannya dengan hubungan yang resiprokal ditemukan suatu hal yang menarik, yaitu tidak adanya *bahasa tanah* (adat) untuk kata ‘terima kasih’.

kekeluargaan dan perkawinan, maupun dalam hubungan sosial di masyarakat. Ketika keAmbonan menjadi kurang penting dibanding dengan keIslaman atau keKristenan, maka persaingan politis dan ekonomis bisa berubah menjadi persaingan agama. Dengan adanya *pela* maka perbedaan bisa dikesampingkan, dan dengan ikatan adat sebagai dasar dari hubungan mereka, maka aliansi antara Muslim dan Kristen masih dimungkinkan.

D. Dinamika Kelembagaan Negeri dari Masa Ke Masa

Secara umum, baik di Maluku Tengah maupun di Kota Ambon, kelembagaan *negeri* mengalami pergeseran dari masa ke masa. Pergeseran tersebut terkait dengan terjadi pergeseran adat-istiadat setempat yang disebabkan oleh banyaknya kepentingan sosial maupun politik. Sebelum datang pengaruh-pengaruh dari luar, terutama dari orang-orang barat, *negeri-negeri* di pulau-pulau Ambon Lease (Kota Ambon) dan Maluku Tengah pada umumnya merupakan *negeri-negeri* yang berdiri sendiri-sendiri, berdampingan satu-sama lain dan tidak merupakan kesatuan.

Di dalam wilayah *petuanan* (*beschikkingsgebied*) dari sebuah *negeri* terdapat beberapa kesatuan administratif yang lebih kecil – atau *soa* - yang merupakan bagian dari wilayah *petuanan* atau *negeri*. Pada umumnya setiap *negeri* sedikitnya mempunyai tiga buah *soa*, dan *soa-soa* ini terbentuk dari beberapa *rumatau*. *Rumatau*, seperti telah disebutkan sebelumnya, adalah persekutuan genealogis atau suatu kesatuan wilayah yang didiami oleh beberapa kelompok orang yang masing-masing merupakan kesatuan genealogis. *Rumatau-rumatau* yang menempati suatu wilayah *soa* bisa berasal dari keturunan atau asal-usul yang berbeda. *Negeri* sendiri lebih merupakan suatu persekutuan teritorial. Masing-masing *negeri* dengan kedaulatannya sendiri, tidak ada yang saling membawahi. Setiap *negeri* seperti sebuah “republik kecil” dengan pimpinan yang mereka pilih. Tidak ada kesatuan dari mereka yang berpanji-panjikan Ambon Lease. Karena batas masing-masing *negeri* tidak jelas, maka sering terjadi sengketa perbatasan di antara *negeri* yang satu dengan yang lainnya, dan

seringkali berkembang menjadi “perang kecil-kecilan” yang tidak sedikit meminta korban harta benda dan nyawa.

Pada abad ke 16, dengan masuknya VOC ke Maluku (tahun 1602), adat istiadat Maluku mengalami perombakan secara besar-besaran. Banyak pranata-pranata adat yang dihapuskan karena tidak sesuai dengan kepentingan pemerintahan kolonial Belanda. Beberapa perubahan yang sangat signifikan terkait dengan kelembagaan *negeri* adalah: 1) penghapusan *Uli* dan mulai diperkenalkannya *negeri* sebagai tata pemerintahan terkecil di tingkat lokal; 2) Lokasi *negeri* dipindahkan dari gunung ke tepi pantai; 3) mulai diperkenalkan kepemilikan tanah. *Pela* yang tadinya merupakan instrumen dari agama Nunusaku (sebagai institusi untuk meninggalkan kebiasaan *mengayau*) kemudian berubah menjadi semata-mata untuk tujuan aliansi ekonomis; 4) adanya kontrol penuh (monopoli) pemerintah kolonial Belanda terhadap perdagangan rempah-rempah.

Pada tahun 1680, seiring dengan penaklukan besar-besaran terhadap *negeri-negeri/Uli* di Maluku, pemerintah kolonial Belanda dalam rangka mempermudah kontrol atas wilayah kekuasaannya berupaya menggalang kekuatan dengan menempatkan orang-orang yang setia kepadanya, sehingga adat istiadat yang mengutamakan garis keturunan lambat laun mulai diabaikan. Banyak pemimpin yang ditunjuk tanpa memperhitungkan garis keturunan. Hal ini diperparah dengan diberlakukannya pelayaran Hongi, dimana untuk misi tersebut Belanda banyak menetapkan aturan-aturan baru. Pada era ini Belanda juga memperkenalkan kelompok ‘*mardijkers*’ atau ‘*burghers*’ yaitu kelompok yang merdeka dari adat dan ditempatkan di Ambon untuk bekerja langsung untuk Belanda. Kelompok baru inilah yang pada akhirnya menjadi “strata antara” di antara Belanda dan pribumi (penduduk lokal), dan seringkali menjadi saluran utama perubahan sosial dan budaya. Selain itu, Belanda juga melakukan politik ‘favoritisme’ terhadap *negeri-negeri* yang pro terhadap pemerintah kolonial. Hal ini misalnya terlihat dari kebijakan pembangunan yang lebih

diutamakan pada desa-desa Kristen yang pro Belanda, demikian juga dalam hal subsidi, pemerintah kolonial cenderung menganak-tirikan desa Islam. Akibatnya, adat istiadat di desa Kristen mulai mengadaptasi pengaruh-pengaruh yang datang dari Belanda sebagai salah satu bentuk kesetiaan mereka terhadap pemerintah kolonial. Sementara itu, desa-desa Islam tetap mempertahankan adat istiadat mereka, yang di satu sisi bisa pula dipakai sebagai suatu bentuk perlawanan terhadap pengaruh kolonial Belanda.

Pada abad 17 hingga abad 19 terjadi reorganisasi pemerintahan *negeri* yang didorong oleh kepentingan ekonomi pemerintahan kolonial untuk memperoleh hak monopoli penanaman dan perdagangan rempah-rempah. Kebijakan yang diwujudkan antara lain: formalisasi sistem dati yang terjadi pada tahun 1820 serta penetapan jumlah orang yang bisa duduk dalam *saniri negeri*, dan keterwakilan dalam *volksraad*.

Pranata kelembagaan *negeri* di Ambon dan Maluku Tengah pada masa Belanda memiliki banyak kemiripan. Secara garis besar kelembagaan *negeri* di wilayah Ambon dan Maluku Tengah pada masa ini terdiri dari empat buah lembaga atau badan, yang aktif menjalankan roda pemerintahan sehari-hari. Keempat lembaga tersebut adalah:

a. Pemerintahan Negeri.

Pemerintahan *Negeri* adalah badan pemerintahan desa atau *negeri* yang terdiri atas *pamerintah* dan para *kepala soa*. Adapun istilah adatnya untuk *Pemerintah Negeri* adalah *Saniri Rajapatti* atau *Saniri Rajapatih*, sedang dalam bahasa Belanda *Pemerintah Negeri* disebut *regentstraad*. Pengertian Pemerintahan atau *Pemerintah Negeri* ini dapat dirujuk dalam keputusan-keputusan *landraad Amboina* dan *Saparua*. Di dalam keputusan *landraad Amboina No. 14/1919* disebutkan bahwa disebutkan bahwa "*pemerintah negeri adalah regent en de*

kepala soa".⁹ Pengertian yang sama juga disebut dalam *lansdraad Saparua* No. 30/1919 yang menyebutkan bahwa *negerijbestuur* adalah *regent en de kepala-kepala soa*.

Pemerintah Negeri ini dipimpin oleh *pamerentah* (raja). Fungsi kelembagaan ini selain sebagai eksekutif, *Saniri Rajapatti* juga bertugas sebagai badan peradilan (*makametrajapatty*). Sementara para *Kepala Soa* yang duduk dalam *Pemerintah Negeri* diangkat berdasarkan keturunan dan bukan atas dasar pilihan. Adapun struktur *Pemerintah Negeri* terdiri atas *Pamerentah*, *Kepala Soa*, dan *Kepala Kewang*. *Kepala Soa* bertugas mewakili *Pamerentah* dalam wilayah *Soa* masing-masing. Selain menjadi *Kepala Soa* dalam wilayah masing-masing, *Kepala Soa* ini juga bertugas mewakili *Pamerentah* selama "satu bulan" dalam melaksanakan tugas-tugas *negeri* atas nama *Pamerentah*. Karena fungsi inilah maka *Kepala Soa* yang duduk dalam *Pemerintah Negeri* sering disebut sebagai *Soa Bulan* (karena tugasnya selama satu bulan) atau *Soa Jaga* (karena kewajibannya menjaga atau semacam tugas piket dari *Pamerentah*). Sedangkan *Kepala Kewang* bertugas menjaga dan memelihara perbatasan *negeri*, hutan-hutan dan kebun-kebun supaya dirawat dan ditanami secara teratur, juga menentukan kapan masa panen yang paling menguntungkan (membuka dan menutup *sasi*). Pada masa ini *Kewang* juga bertugas mengurus perkara-perkara yang berkenaan dengan pelanggaran-pelanggaran atas ketentuan-ketentuan *sasi*.

Lembaga ini juga dilengkapi dengan seorang juru tulis dan *marinyo*. Dalam struktur pemerintahan *negeri*, juru tulis dan *marinyo* bukanlah anggota *Saniri Rajapatti* melainkan hanya semacam *supporting staff* saja. Tugas dari juru tulis adalah membantu urusan-urusan administrasi dari *Pemerintah Negeri*, sedangkan *marinyo* bertugas menyampaikan perintah-perintah atau pemberitahuan-pemberitahuan dari *Pemerintah Negeri* kepada rakyat. Selain juru tulis dan *marinyo*, di dalam

⁹ "KITL, Vk, Adrb. XXI, Martinus Nijhoff's-Gravenhage, dalam Efendi, Ziwar, S.H., 1987, *Hukum Adat Ambon Lease*, Jakarta, PT Pradya Paramita.

Pemerintah Negeri juga ditempatkan petugas kerohanian yaitu pendeta untuk *negeri-negeri* Kristen, dan imam di *negeri-negeri* Islam.

b. Pamerentah

Pamerentah adalah pejabat desa atau *negeri* yang memimpin jalannya pemerintahan. Kata *Pamerentah* ini pada masa Belanda disebut pertama kalinya dalam Undang-undang, S. 1824-19 a, dimana istilah *pamerentah* ini disebut *regent*. *Pamerentah* merupakan kepala eksekutif sekaligus legislatif dari suatu *negeri*. Berdasarkan *Reglement op het Binnenlandsch Bestuur wen dat der Financia op Amboina en Onderhoorigheden*, seorang *pamerentah* dalam peraturan tersebut adalah orang pertama dari *negeri* yang bersangkutan yang langsung menerima perintah-perintah dari pemerintahan Belanda dan bertanggungjawab atas pelaksanaan *negerinya* sendiri. Berdasarkan susunan dan hieraki pemerintahan, maka *Pamerentah* dari suatu *negeri* di daerah Ambon dan Maluku Tengah dapat disamakan dengan kepala desa atau lurah di pulau Jawa. Jabatan *pamerentah* diperoleh melalui suatu pemilihan terbatas, karena yang memilih adalah *Saniri Lengkap* sebagai badan legislatif, bukan oleh seluruh rakyat. Hasil pemilihan di *Saniri Negeri* disampaikan kepada Residen. Kalau Residen tidak keberatan atas hasil pemilihan tersebut maka diterbitkanlah surat pengangkatan atas nama ratu dan disetujui Gubernur Jenderal. Surat pengangkatannya ditandatangani oleh Residen dengan dibubuhi materai seharga satu gulden. Pelantikan dan pengambilan sumpah dilakukan oleh *Controleur*, dan berita acaranya dicatat dalam upacara pengangkatan tersebut. Jika pada pemilihan pertama tidak diperoleh calon yang dikehendaki, maka diadakanlah pemilihan kedua. Jika pada pemilihan yang kedua juga masih belum didapat calon yang sesuai, maka Gubernur atau Residen dapat menunjuk/mengangkat sendiri calon yang disukainya tanpa melalui pencalonan lagi. Adapun syarat untuk dipilih sebagai calon *Pamerentah* adalah:

1. Sedapat mungkin diambil dari orang-orang yang terkemuka karena kelahiran atau keturunan, dan dari golongan-golongan orang-orang *Pamerentah*.
2. Jika menurut kebiasaan *Pamerentah* tidak harus diganti secara turun-temurun, maka haknya tetap didahulukan pada saudara laki-laki dari bekas *Pamerentah*, atau anak-anak dari saudara laki-laki jika si saudara laki-laki meninggal.
3. Jika pergantian *Pamerentah* di *negeri* itu diatur secara turun temurun, maka pertama kali pilihan dijatuhkan kepada anak laki-laknya. Apabila *Pamerentah* tidak memiliki anak laki-laki maka pilihan akan dijatuhkan pada saudara laki-laknya. Apabila keduanya tidak ada, maka pilihan bisa dijatuhkan pada anak laki-laki dari saudara laki-laki terdahulu yang pernah menjadi *Pamerentah*.

Masa jabatan *Pamerentah* pada dasarnya tidak ditentukan batasannya. Ia bisa dijabat seumur hidup, namun sewaktu-waktu dapat diakhiri apabila yang bersangkutan mengundurkan diri secara suka rela, atau karena telah melakukan kejahatan menurut keputusan *landraad*, atau karena tidak cakap dalam menjalankan tugasnya. Sebaliknya, jika seorang *Pamerentah* dipandang cakap dan setia dalam menjalankan tugasnya, namun karena hal-hal di luar kesalahannya, misalnya karena usia lanjut atau penyakit yang dideritanya atau karena cacat sehingga ia tidak mampu menjalankan fungsi pemerintahan sehari-hari, maka ia tidak harus berhenti atau diberhentikan, tetapi dapat diangkat *Pamerentah* yang kedua sebagai pendamping yang bertugas menjalankan roda pemerintahan sehari-hari.

Para *Pamerentah* dari masing-masing *negeri* sewaktu mereka diangkat diberi gelar yang satu sama lainnya tidak sama. Pada dasarnya perbedaan gelar tersebut lebih menunjukkan tingkatan atau martabat mereka terhadap pemerintahan Belanda. Jadi walaupun sama-sama menjabat sebagai *Pamerentah* namun penghargaan yang diberikan oleh pemerintah Belanda tidak sama terhadap mereka. Gelar-gelar tersebut adalah *Raja*, *Patty*, dan *Orang Kaya*. Di dalam surat pengangkatan pada

Pamerentah disebut gelar yang diperkenankan dipakai, yang dinyatakan dalam kalimat yang berbunyi:

“, diangkat sebagai *Pamerentah* (*regent*) dengan gelar (*met de tittle van*) *Raja, Patty*, atau *Orang Kaya*”

Gelar tertinggi adalah *Raja*, menyusul *Patty* dan yang terendah adalah *Orang Kaya*. Jadi gelar adalah juga lambang kebesaran dari strata *Pamerentah* suatu *negeri* dari kaca mata pemerintah Belanda. Selain dari gelar, masih ada tanda-tanda lain yang menunjukkan tingkat atau martabat *Pamerentah* tersebut, diantaranya sebuah tongkat jabatan, panji-panji dan payung kebesaran yang mereka miliki. Di dalam pasal 91 dan S.1824, 19a dikatakan bahwa pada waktu pengangkatan, setiap *Pamerentah* dengan memandang gelar masing-masing diberi tongkat jabatan atau tongkat kebesaran. Tongkat yang paling tinggi ada tongkat berkepala emas, kemudian disusul perak dan tembaga. Sedangkan dalam hal penggunaan panji-panji *negeri*, bagi *negeri* yang *Pamerentahnya* bertitel *Raja*, maka *negeri* itu berhak menggunakan warna emas atau oranye dalam panji-panji *negerinya*, jika gelarnya adalah *Patty*, maka warna panji-panji *negerinya* adalah putih, sedangkan untuk *Pamerentah* dengan gelar *Orang Kaya*, panji-panji *negerinya* hanya diperkenankan berwarna biru.

Gelar yang diberikan pada *Pamerentah* pada dasarnya bisa berubah dari masa ke masa. Ia bisa meningkat (misal dari *Patty* menjadi *Raja*, demikian juga sebaliknya bisa diturunkan (dari *Raja* bisa menjadi *Patty* atau *Orang Kaya*). Peningkatan atau penurunan status gelar *Pamerentah* ini sangat tergantung dari penilaian pemerintahan Belanda tentang prestasi dan pengabdian mereka. Sebagai contoh, pada abad ke15, raja *negeri* Hitumessing bergelar *Raja* karena ia menjabat sebagai Perdana Menteri Pemerintahan Adat Hitu, namun karena *negeri* ini pada masa pemerintahan Belanda dikenal sebagai *negeri* pemberontak, maka gelar yang diberikan kepada *Pamerentah* *negeri* ini hanyalah *Orang Kaya*.

c. *Saniri Lengkap*

Saniri Lengkap atau *Saniri Negeri*, keanggotaannya terdiri dari pejabat-pejabat yang duduk dalam *Saniri Rajapatti* dan wakil-wakil dari *soa-soa*, tetapi bukan *kepala soa*. Selain itu keanggotaan *Saniri Negeri* dilengkapi juga dengan kepala-kepala adat dan tua-tua *negeri*, *kepala-kepala soa*, *tamaela ami haha*, tukang, para cendekiawan, *kewang darat*, *kewang laut*, dan petugas-petugas di bidang kerohanian. Jumlah mereka yang duduk di lembaga ini biasanya antara 12-15 orang. Fungsi dari kelembagaan ini adalah semacam badan konsultasi untuk *pamerintah* (raja) apabila hendak membuat suatu kebijakan. Jika akan membuat suatu kebijakan, raja (*pamerintah*) harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari *Saniri Negeri*. Apabila kebijakan yang dibuat oleh raja tidak mendapat persetujuan atau ditolak oleh *Saniri Negeri*, maka kebijakan tersebut tidak boleh dilaksanakan.

E. Lembaga Adat dan Pengelolaan Konflik

Dewasa ini posisi raja menjadi perdebatan yang rumit berkenaan dengan kedudukan, hak dan kewajibannya. Pada kenyataannya hal itu berkaitan erat dengan potensi atau sumberdaya yang dimiliki oleh masing-masing *negeri*. Bagi *negeri* yang kaya akan potensi sumberdaya alam, kedudukan raja sangat diuntungkan karena kompensasi ekonomi yang diperoleh minimal sebanding dengan tugasnya. Sebaliknya, bagi *negeri* yang kurang memiliki aset *negeri* maka kedudukan raja bahkan tidak populer. Bahkan beberapa anak *negeri* yang seharusnya menggantikan bapaknya menjadi raja enggan menerima kedudukan tersebut karena tidak akan untung dari segi ekonomi. Belum lagi banyak hal yang harus dipertaruhkan jika seseorang menjabat sebagai raja, misalnya saja ia tidak diperbolehkan memiliki jabatan rangkap baik sebagai pegawai negeri sipil (PNS) maupun pegawai swasta.¹⁰

¹⁰ Hasil diskusi dengan *forum latupati*, Juni 2005.

Tabel di bawah ini menggambarkan secara ringkas mengenai peran lembaga pemerintahan lokal berdasarkan periodisasi rejim.

Peran Raja berdasarkan Periodisasi Rejim

Periode	Mekanisme Pemilihan	Peran Raja	Sumber Pendapatan Raja
Pra Kolonial	Keturunan	Raja sebagai figur yang populis dan sangat dihormati. Penghormatan kepada Raja didasarkan atas penghormatan terhadap suatu <i>mata rumah</i> yang dianggap memiliki kelebihan kharisma. Oleh karena itu, kedudukan raja bersifat turun temurun.	Pengelolaan tanah ulayat (<i>dati</i>)
Kolonial	Keturunan	Raja dipakai oleh "penjajah" sebagai alat eksploitasi terhadap rakyat.	Prosentase hasil panen cengkih dan sistem sewa pekerja.
Orde Baru	Dipilih	Raja sebagai ketua adat sudah tidak memiliki arti di hadapan masyarakat karena Kepala Desa lebih aplikatif dalam pembangunan infrastruktur masyarakat.	Pendapatan raja hanya diperoleh dari hasil pengelolaan aset pribadi, karena yang bersangkutan tidak mendapatkan gaji dari pemerintah Orde Baru.
Reformasi	Sebagian dipilih dan sebagian lagi karena keturunan	Raja kembali dengan kegamangan peran, karena adat sudah tidak lagi menjadi pegangan masyarakat. Masyarakat ingin melanjutkan pembangunan ekonomi paska Orde Baru. Di sisi lain, mereka juga ingin kembali pada kejayaan masa lalu yang pernah direnggut oleh "kebijakan pembangunan" Orde Baru.	Dialokasikan dari APBD Kabupaten

Sumber: berbagai data sekunder dan primer yang telah diolah

Posisi Raja dan Pemimpin Peribadatan di *Negeri Islam* dan *Negeri Kristen*

Negeri	Posisi Raja	Implikasi Kewenangan
<i>Negeri Islam</i>	Di atas Imam	Raja memberikan kewenangan kepada Imam untuk mengawasi dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan syariat Islam.
<i>Negeri Kristen</i>	Sejajar Pendeta	Meskipun Pendeta berada di luar struktur adat, namun seringkali terjadi perbedaan kepentingan dengan Raja, terutama pada masa kolonial.

Sumber: berbagai data sekunder dan primer yang telah diolah

Sebagaimana yang terjadi dengan peranan raja, peranan badan *Saniri Negeri* juga mengalami pasang surut. Jika pada masa sebelum penerapan UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa, lembaga tersebut memiliki kewenangan cukup penting dalam pengaturan tata pemerintahan setempat, maka sejak diterapkannya UU tentang Pemerintahan Desa, peran lembaga *Saniri Negeri* melemah. Dari tujuh badan dalam lembaga ini, setidaknya hanya satu badan yakni *Kewang* yang keberadaannya untuk beberapa wilayah masih dipertahankan. Sedangkan institusi lainnya seperti *Kepala Soa*, *Tuan Tanah*, *Kapitan*, *Marinjo*, *Kepala Adat/Mauweng*, serta *Saniri* meski keberadaannya masih diakui¹¹, namun kewenangan/otoritas yang dimilikinya tidak ada. Secara lebih rinci, pasang surut peran Badan *Saniri Negeri* dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

¹¹ Setidaknya hal tersebut masih tercermin dari masih digunakannya gelar/nama keluarga yang memperlihatkan kedudukan yang bersangkutan dalam Badan *Saniri Negeri*.

Peran *Kepala Soa* berdasarkan Periodisasi

Periode	Mekanisme Pemilihan	Peran	Keterangan
Masa Kolonial s/d Orde Lama (Sebelum UU 5/1979)	Keturunan	<ul style="list-style-type: none"> - Jabatan turun-temurun. Dipilih oleh klannya. - Mengepalai <i>Soa</i> (bagian dari dsa yang terdiri dari satu klan) - Bertugas melayani Raja. - Sedikitnya terdiri dari tiga anggota yakni: <ol style="list-style-type: none"> 1) <i>Kepala Soa Jaga Bulan</i>, sebagai komandan perang yang mengepalai seluruh <i>kapitan</i>. 2) <i>Kepala Soa Tanah</i> (mengelola tanah <i>dati</i> adat) 3) <i>Kepala Soa Akte</i>, melayani <i>Kepala Soa Jaga Bulan</i> <p><u>Catatan:</u> nama-nama ini bisa berbeda dari satu wilayah ke wilayah yang lain</p>	<i>Soa</i> asli biasanya dipimpin oleh seorang <i>Kapitan</i> (panglima perang). Sedangkan orang-orang pendatang bergabung dengan <i>Soa</i> yang sudah ada dan membentuk apa yang disebut <i>Soa Borgor</i> ¹² . Status <i>Soa</i> ini biasanya "lebih muda" dari <i>Soa</i> asli. Artinya hak-hak adat yang dimiliki oleh <i>Soa</i> bukan asli akan lebih rendah tingkatannya.
Orde Baru (Masa diterapkannya UU 5/1979)	Keturunan	- Simbol ikatan kekerabatan.	-
Reformasi (Dicabutnya UU 5/1979)	Keturunan	- Simbol ikatan kekerabatan	-

Sumber: berbagai data sekunder dan primer yang telah diolah

¹² Menurut keterangan, kata ini berasal dari kata "burger" dalam bahasa Spanyol.

Peran *Tuan Tanah/Kepala Dati* berdasarkan Periodisasi

Periode	Mekanisme Pemilihan	Peran	Keterangan
Masa Kolonial s/d Orde Lama (Sebelum UU 5/1979)	Keturunan, pemilihan dilakukan atas dasar seleksi.	- Bertugas dan bertanggung jawab membuka dan menutup <i>sasi</i> . - Memberikan pertimbangan kepada raja atas segala sengketa yang terkait dengan masalah tanah adat (yang di beberapa wilayah seringkali disebut sebagai <i>tanah dati</i>) baik intra <i>negeri</i> maupun antar <i>negeri</i> . - Bertugas dan bertanggung jawab atas segala penyelenggaraan upacara adat dan agama yang terkait dalam pengelolaan <i>tanah dati</i> .	Jika dalam pemilihan <i>tuan tanah</i> , keturunannya dipandang tidak memiliki keahlian atau tidak mampu mengemban tugas tersebut maka jabatan <i>tuan tanah</i> bisa dialihkan ke klan lainnya.
Orde Baru (Masa diterapkannya UU 5/1979)	Keturunan	- Bertugas dan bertanggung jawab atas segala penyelenggaraan upacara adat yang terkait dalam pengelolaan <i>tanah dati</i> .	Peran yang dimainkan oleh <i>tuan tanah/kepala dati</i> pada masa ini cenderung hanya seremonial sifatnya.
Reformasi (Dicabutnya UU 5/1979)	Keturunan	- Bertugas dan bertanggung jawab atas segala penyelenggaraan upacara adat yang terkait dalam pengelolaan <i>tanah dati</i> .	Peran yang dimainkan oleh <i>tuan tanah/kepala dati</i> pada masa ini masih bersifat seremonial

Sumber: berbagai data sekunder dan primer yang telah diolah

Peran *Kepala Adat/Mauweng* berdasarkan Periodisasi

Periode	Mekanisme Pemilihan	Peran	Keterangan
Masa Kolonial s/d Orde Lama (Sebelum UU 5/1979)	Keturunan	Bertanggung jawab untuk menjaga relasi/hubungan dengan dunia gaib baik yang diyakini secara agama maupun adat	-Tidak semua desa memiliki perangkat ini. - Merupakan kelompok pemuka agama, yang beranggotakan tokoh-tokoh yang dituakan di masyarakat.
Orde Baru (Masa diterapkannya UU 5/1979)	-	-	-
Reformasi (Dicabutnya UU 5/1979)	-	-	-

Sumber: berbagai data sekunder dan primer yang telah diolah

Badan *Saniri Negeri* sebagaimana kelembagaan Raja, muncul kembali ketika wilayah Maluku dilanda konflik pada tahun 1999-2001 dan masih bertahan hingga saat ini. Bahkan pada masa-masa tersebut, kelembagaan adat yang ada, baik raja maupun badan *Saniri Negeri*, memiliki peran yang cukup besar dalam mengobarkan peperangan maupun mendorong perdamaian. Pada awal konflik, manakala masyarakat sudah tidak mempercayai lembaga-lembaga formal dalam menyelesaikan konflik, maka institusi-institusi adat yang selama ini terlupakan menjadi “media baru” bagi masyarakat setempat untuk melakukan mobilisasi massa yang cukup efektif, baik untuk berperang ataupun untuk melakukan pertahanan. Hal ini dikarenakan konflik di Maluku pada kurun waktu 1999-2001, sebagaimana diperlihatkan oleh hasil penelitian tahun 2003-2005, selain mempertajam segregasi atas dasar agama pada tingkat masyarakat, juga membelah aparat keamanan serta

birokrasi setempat ke dalam “kelompok-kelompok agama yang bermusuhan” tersebut. Akibatnya, ketidakpercayaan masyarakat sangat tinggi pada hampir semua level pemerintahan. Pada situasi yang demikian, satu-satunya media yang bisa merekatkan adalah institusi adat. Fenomena ini semakin diperkuat dengan suksesnya kinerja pekerja-pekerja perdamaian seperti Forum Baku Bae, YPPM, serta MMC (Maluku Media Center) yang mampu menyambung tali perdamaian antar anggota atau kelompok masyarakat melalui revitalisasi institusi adat.

Dari kenyataan di atas, bisa dikatakan bahwa tidak tertutup kemungkinan munculnya pengaruh dari lembaga lain yang lebih “modern”, yang dapat menentukan perubahan status kedudukan raja maupun lembaga lain di dalam struktur pemerintahan *negeri*. Berbagai benturan yang sering muncul terkait dengan struktur pemerintahan adat yang banyak terjadi dan berpotensi menimbulkan konflik saat ini adalah: Pertama, penentuan tentang siapa yang berhak dipilih menjadi raja. Persoalan keabsahan seseorang yang berasal dari *Soa Parentah*, baik melalui garis keturunan ayah atau ibu, sering menjadi perdebatan pada saat pemilihan kepala desa/kepala *negeri*. Fenomena ini muncul terutama pasca konflik 1999 ketika adat kembali memainkan peranan yang cukup signifikan dalam kehidupan sosial kemasyarakatan.

Bagi wilayah-wilayah yang anak *negeri* adat-nya masih cukup banyak dan pengetahuan masyarakatnya tentang masalah adat masih cukup kuat, seperti yang bisa ditemui di sebagian besar *negeri* di Maluku Tengah, benturan tersebut tidak terlalu besar. Namun di *negeri-negeri* di Kota Ambon dimana kebanyakan anak *negeri* adatnya sudah sangat sedikit, persoalan-persoalan di atas sangat sering terjadi. Sebagai contoh, peristiwa pemilihan Raja di *negeri* Batumerah, baru-baru ini nyaris menimbulkan konflik horizontal karena calon terpilih berasal dari *Soa Parentah* garis keturunan ibu.

Kedua, bagi *negeri-negeri* yang masih memiliki garis adat kuat, seperti *negeri-negeri* di Maluku Tengah, permasalahan yang banyak terjadi adalah banyaknya anak *negeri* yang berasal

dari *Soa Parentah* bekerja atau menetap di luar wilayah *negerinya*. Di *negeri* Allang misalnya, raja yang terpilih adalah seorang pejabat di Departemen Pendidikan Nasional yang berdomisili di Jakarta. Aktivitas pemerintahan sehari-hari di *negeri* Allang lebih banyak dilakukan oleh *Badan Saniri Negeri* setempat dengan dukungan gereja. Jika ada persoalan-persoalan administratif yang cukup penting, raja cukup mendelegasikannya pada *Sekretaris Negeri* yang merupakan kepanjangan struktur pemerintahan formal.¹³ Raja hanya sesekali pulang ke *negerinya* untuk mengikuti berbagai acara adat serta menyelesaikan persoalan-persoalan yang tidak dapat diselesaikan oleh lembaga *Saniri Negeri*.

Ketiga, di *negeri-negeri* Islam dimana raja sekaligus berperan sebagai imam dan kepala adat, posisi raja sangat kuat. Apabila terjadi konflik di tingkat masyarakat, kelembagaan adat yang dipimpin oleh raja dapat dengan efektif menyelesaikannya. Namun di *negeri-negeri* Kristen, benturan seringkali terjadi ketika keputusan lembaga adat (raja) dan gereja mengalami perbedaan yang tajam. Ini dikarenakan, raja di *negeri-negeri* Kristen hanya merupakan kepala adat dan kepala pemerintahan saja, sedangkan otoritas yang menyangkut masalah agama dan kadang-kadang sosial kemasyarakatan dipegang oleh gereja.

Contoh yang paling dramatis dari benturan antara otoritas gereja dan adat saat ini adalah kasus pengungsi *anak adat negeri* Tial yang beragama Kristen yang berada di *negeri* Suli (yang beragama Kristen). Seiring dengan meredanya ketegangan di *negeri-nya*, *anak-anak adat negeri* Tial berkeinginan untuk kembali ke kampung halamannya dan berkumpul lagi dengan kerabatnya yang beragama Islam. Keinginan mereka kembali ke *negeri* asal lebih banyak didorong oleh pertimbangan bahwa di *negeri* asal mereka akan dapat menjalankan roda perekonomian

¹³ Pada saat ini tata pemerintahan lokal di Ambon dan Maluku, merupakan campuran antara pemerintahan formal dan pemerintahan adat. Tata cara pemilihan perangkat pemerintahan *negeri/desa* masih menggunakan tata acara adat, kecuali sekretaris desa yang merupakan pejabat yang ditunjuk oleh kecamatan untuk mengurus masalah-masalah administrasi. Ia sekaligus juga berstatus sebagai pegawai negeri.

secara lebih mudah. Jika mereka ingin melaut mereka hanya cukup mendorong/membawa perahunya sepanjang 200 meter karena jarak laut dan tempat tinggal mereka cukup dekat. Apabila mereka ingin bercocok tanam, maka tanah di desa/*negeri* asal mereka juga sangat subur. Berbeda dengan desa/*negeri* yang mereka diami sekarang, struktur tanahnya tandus dan berbatu dan kalau harus melaut mereka mesti menggotong perahunya sejauh 3 kilometer. Secara adat, raja beserta perangkat adat lainnya dari Tial yang beragama Islam mau menerima mereka kembali, namun ibu pendeta, orang Lease yang bertugas di Tial, yang telah mengusahakan relokasi bagi mereka di *negeri* Suli selama kasus kerusuhan berlangsung merasa keberatan untuk kembali ke Tial. Pengungsi Tial sampai saat ini masih mengalami kegamangan antara ingin kembali ke *negeri* asal dan takut atas sanksi yang bisa dikenakan gereja apabila mereka melanggar larangannya.



F. "Kembali ke *Negeri*": Jalan Panjang Pengelolaan Konflik di Maluku Tengah dan Ambon

F.1. Proses yang Elitis

Gerakan kembali ke adat sebagai instrumen pengelolaan konflik di tingkat lokal menjadi begitu marak dengan ditegaskannya pengakuan kembali atas status dan eksistensi kesatuan-kesatuan masyarakat adat termasuk "*negeri*" di Maluku sebagai mana yang tertuang dalam penjelasan atas pasal 202 ayat (1), UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana di dalam regulasi tersebut dikatakan bahwa kesatuan masyarakat adat yang selama ini dinafikkan oleh kekuasaan Orde Baru "dihidupkan kembali".

Di beberapa wilayah, klausul pengakuan kembali atas eksistensi kesatuan masyarakat adat oleh negara menjadi "mantra sakti" yang dipercaya bisa menjadi "obat mujarab" bagi daerah-daerah yang terkena konflik seperti Maluku. Oleh karena itu, salah satu respon yang pertama atas kebijakan tersebut datang dari Pemerintahan Propinsi Maluku yang menerbitkan Peraturan daerah No.14/2005 tentang Penetapan Kembali Negeri sebagai Kesatuan Hukum Adat dalam Wilayah Pemerintahan Propinsi Maluku

Namun dalam realitasnya, proses pembuatan Perda yang diharapkan akan menjadi "perda partisipatif" nampaknya *jauh panggang dari api*. Satu-satunya mekanisme partisipatif yang dibuka untuk publik adalah uji publik terhadap Ranperda yang telah disusun oleh tim akademik dari Unpatti. Uji publik terhadap Ranperda "Kembali ke *Negeri*" di Maluku Tengah hanya dilakukan satu kali, yakni pada bulan Mei 2006. Itupun hanya mengundang jajaran perangkat birokrasi dan raja-raja yang ada di Maluku Tengah, sedangkan jajaran masyarakat yang terwadahi dalam LMD maupun *Saniri Rajapatti* tidak dikutsertakan sama sekali.

Di kota Ambon, upaya partisipasi yang dilakukan warga dengan membuat draft tandingan Ranperda "Kembali ke *Negeri*" diabaikan sama sekali oleh anggota dewan perwakilan setempat. Beberapa Raja yang bergabung dalam Forum Raja-raja Kepulauan Ambon bahkan telah mengirim surat permintaan audiensi sebanyak tiga kali untuk draft yang mereka buat, namun hingga penelitian ini selesai dilakukan mereka belum juga diterima oleh para wakil rakyat.

Alasan yang dikemukakan salah seorang anggota komisi A DPRD Kota Ambon yang sekaligus ketua Fraksi PKS adalah bahwa belum diterimanya para raja/kepala desa untuk melakukan audiensi sehubungan dengan pembuatan Ranperda "Kembali ke *Negeri*" untuk Kota Ambon lantaran proses pembahasannya di Komisi A belum tuntas. Menurutnya, gagasan para raja tersebut bisa disampaikan saat proses *public*

hearing (uji publik) dilakukan.¹⁴ Padahal dalam prakteknya – sebagaimana dikatakan oleh para responden – proses uji publik hanya digunakan sebagai ajang para birokrat dan politisi setempat untuk melakukan sosialisasi atas pekerjaannya pada masyarakat dan bukan untuk mendapatkan masukan guna perbaikan.

Reaksi terhadap proses pembuatan Perda tentang *Negeri* di kalangan masyarakat awam tidaklah banyak. Kritik dari kalangan masyarakat walaupun ada hanya dari NGO, itupun jumlahnya sangat sedikit. Salah satu NGO yang mempunyai cukup perhatian terhadap masalah ini adalah HUMANUM/Baileo, suatu lembaga swadaya masyarakat yang salah satu programnya memang bergerak dalam pemberdayaan masyarakat-masyarakat asli/adat. Organisasi ini telah melakukan beberapa kali pertemuan dengan berbagai kalangan masyarakat sebelum menyusun rekomendasi/masukan untuk Perda *Negeri/Adat* yang telah diserahkan pada anggota dewan. Namun sejauh ini respon DPRD Propinsi atas masukan yang diberikan oleh HUMANUM atas Perda tersebut sama sekali tidak ada.

“Mereka hanya mendengarkan masukan kita dan berjanji akan mengakomodasikannya dalam proses berikutnya. Namun apa yang terjadi, sebagaimana biasanya sampai dengan Perda tersebut disahkan rasanya tidak ada satu butirpun pasal yang mengakomodasi usulan kami,” papar Ketua HUMANUM¹⁵

Sementara kalangan masyarakat umum lebih banyak tidak tahu menahu adanya kebijakan baru tersebut, beberapa perangkat adat yang ditemui oleh peneliti, lebih banyak merespon proses pembuatan Perda tersebut dengan sibuk membuat dan atau menghidupkan kembali perangkat-perangkat adat yang dulu sempat hilang atau tidak berfungsi, seperti *baileo*, pemilihan perangkat *negeri* (*saniri negeri*, perkumpulan *jajro mangare*, *kewang*, dll.). Hal ini dilakukan dengan harapan bahwa tersedianya kembali perangkat-perangkat adat pada waktunya akan menjadikan *negeri* mereka diakui sebagai

¹⁴ Wawancara dengan salah satu anggota DPRD Kota Ambon, Juni 2006.

¹⁵ Hasil Diskusi dengan LSM HUMANUM/Baileo Maluku, Juni 2006.

“*negeri adat*”. Konsekuensi atas pengakuan sebagai “*negeri adat*” ini – seperti yang mereka yakini - adalah adanya kewenangan yang lebih besar yang dimiliki oleh *negeri* bersangkutan dalam pengelolaan tata pemerintahan di tingkat lokal (desa). Kewenangan tersebut terutama terkait dengan masalah pengelolaan sumber daya alam, pendapatan asli *negeri* serta adanya otonomi yang lebih luas dalam menjalankan fungsi pemerintah sehari-hari dibandingkan dengan “*negeri administratif*”.

“Jika *negeri* tersebut adalah *negeri adat* maka hasil pengelolaan sumber daya alam 70% akan menjadi milik *negeri* yang bersangkutan sedangkan 30 % sisanya menjadi bagian dari pemerintah daerah, termasuk hasil pungutan pajak atas pemanfaatan sumber-sumber daya alam yang dimiliki oleh *negeri*”, ujar salah seorang Raja Lease.

Fenomena upaya menghidupkan kembali perangkat-perangkat adat yang sudah hilang ini cenderung didominasi oleh *negeri-negeri “sarani”* (Kristen). Hal ini dimungkinkan karena di kebanyakan *negeri “sarani”*, interpretasi atas pengelolaan pemerintahan lokal (*negeri*) sejak masa kolonial lebih banyak didominasi oleh interpretasi gereja ketimbang adat. Sebagai contoh, upacara *sasi* (darat maupun laut) yang dulu merupakan otoritas *kewang*, pada saat ini di *negeri-negeri sarani* sudah menjadi otoritas gereja.

Sementara di *negeri-negeri “salami”* (Islam), perangkat-perangkat adat yang ada, baik dari segi struktur maupun mekanismenya, relatif masih terpelihara dengan baik. Ini dikarenakan posisi kepala adat pada *negeri-negeri “salami”*, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, sekaligus menjadi kepala pemerintahan dan imam. Dengan demikian, otoritas kekuasaan yang dimiliki oleh kepala adat *negeri “salami”* lebih besar karena tidak terbagi dengan institusi lainnya.

Di kalangan akademisi, reaksi atas proses pembuatan Perda Adat/*Negeri* terbelah menjadi dua, yakni antara mereka yang menyetujui format yang dibuat oleh pemerintah di satu sisi, dan kelompok yang tidak menyetujui di sisi lain. Kelompok pertama didominasi oleh para konseptor dari Universitas Pattimura

(Unpatti). Kelompok ini beranggotakan beberapa dosen dari fakultas hukum dan sosiologi yang memang diminta oleh Pemda Propinsi Maluku untuk menyiapkan draft rancangan Perda Adat/*Negeri* usulan pemerintah. Menurut salah satu anggota tim konseptor, yang sekaligus dosen Fakultas Hukum, sebelum Perda *Negeri* tersebut dirancang, tim Unpatti telah terlebih dahulu mengadakan penelitian di beberapa wilayah di Maluku. Area *sampling* untuk penelitian tersebut diambil dengan memilih beberapa *negeri* dengan sistem adat yang masih kuat di satu sisi, dan beberapa *negeri* dengan sistem adat yang sudah longgar di sisi lain. Hasil penelitian tersebut dijadikan dasar oleh tim konseptor untuk membuat naskah akademik, sebelum akhirnya disusun rancangan perdanya. Namun sampai dengan penelitian ini berakhir, tim peneliti tidak berhasil mendapatkan naskah akademik yang dimaksud, baik dari tim konseptor sendiri maupun dari kalangan anggota dewan. Yang diberikan pada tim peneliti hanyalah Ranperda Adat/*Negeri* dan Perda *Negeri* yang telah disahkan baik di tingkat propinsi maupun kabupaten. Oleh karena itu tim peneliti tidak bisa mengetahui secara tepat *negeri* mana yang dijadikan *sampling* oleh tim konseptor.

Selain menjadi tim konseptor Perda Adat/*Negeri* di tingkat propinsi, Tim Unpatti ini juga menjadi tim ahli untuk rancangan Perda *Negeri* di tingkat kabupaten/kota. Meskipun penjelasan yang diberikan kepada tim peneliti adalah bahwa ranperda selalu dirancang berdasarkan hasil penelitian lapangan agar dapat mengakomodasi kebutuhan daerah/wilayah/adat yang ada, namun dalam realitasnya hasil akhir yang diperlihatkan menunjukkan bahwa hampir tidak ada perbedaan yang signifikan antara Perda *Negeri* yang dirancang untuk Kabupaten Seram (dengan sistem adat yang “masih ketat”) dan ranperda untuk Kota Ambon, yang sistem adatnya “relatif longgar”, walaupun tidak bisa dikatakan sudah mati sama sekali. Bahkan bila diperhatikan dari klausul ke klausul, pasal per pasal, maupun dari jumlah pasalnya sendiri, Perda *Negeri* Ambon dan Perda *Negeri* Maluku Tengah hampir-hampir tidak ada

perbedaan sama sekali. Padahal, dari aspek sosiologis wilayah ini berbeda satu dengan lainnya, yang tentu saja akan berimplikasi pada kebutuhan yang berbeda pula.

Kritikan terhadap ranperda dan Perda *Negeri* yang dirancang tim Unpatti juga datang dari kalangan NGO dan kelompok akademisi yang bukan anggota tim konseptor. Kritikan yang diluncurkan oleh salah satu NGO lokal, yaitu HUMANUM/Baileo, atas kinerja tim konseptor pada hakekatnya terkait dengan metodologi yang dipakai dalam penyusunan naskah akademik yang dinilai tidak jelas, sehingga naskah akademik ranperda yang dihasilkan tim Unpatti dipandang tidak ilmiah, hanya memuat opini tanpa mempertimbangkan kebutuhan masyarakat adat yang faktual.¹⁶ Sementara itu kelompok akademisi yang non-tim konseptor cenderung mengadakan kolaborasi dengan kelompok-kelompok masyarakat lainnya, termasuk NGO dan media massa, dalam melakukan kritik atas Perda *Negeri* yang dibuat oleh rekan-rekan mereka sendiri. Namun sebagaimana yang terjadi dengan masukan yang berasal dari kalangan NGO, masukan dari para akademisi ini juga sifatnya “hanya meramalkan (media)” saja, karena tidak ada satupun masukan yang mereka berikan diakomodasi oleh Pemda maupun DPRD setempat.

F.2. Problematika Kelembagaan “Kembali Ke *Negeri*”

Dengan disahkannya Perda Propinsi Maluku No. 14 tahun 2005 tentang Adat dan Perda Maluku Tengah No. 01 Tahun 2006 tentang *Negeri*, maupun Ranperda Kota Ambon tentang *Negeri* diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap penyelesaian konflik komunal yang terjadi di wilayah ini pada tahun 1999-2003. Harapan ini tidaklah berlebihan mengingat pada masa konflik institusi-institusi negara yang ada cenderung lumpuh, sementara pranata adat mampu mengambil alih peran

¹⁶ Pokok-pokok Pikiran tentang Perda Adat, HUMANUM, Baileo Maluku, 5 Agustus 2005.

yang dimainkan oleh negara sebelumnya, terutama yang terkait dengan penyelesaian konflik.¹⁷

Namun, jika dikaji secara kritis, Perda tentang *Negeri* tersebut sejak proses pembuatannya banyak menimbulkan problema, bahkan ada sementara klausul-klausul nya yang berpotensi menimbulkan konflik baru. Beberapa hal yang berpotensi memunculkan konflik adalah yang menyangkut masalah struktur, fungsi, kewenangan, serta mekanisme yang hendak dibangun oleh lembaga adat. Terkait dengan masalah struktur, misalnya, pada Perda No. 01/2006 Maluku Tengah tentang *Negeri*, terutama pada pasal 16 ayat 2, tertulis bahwa “Pemerintahan *Negeri* terdiri dari pemerintah *Negeri* dan *Saniri Negeri*”. Jika dilihat dari aspek sejarah, hal ini tidaklah menjadi persoalan karena pada masa lalu memang dua institusi itulah yang paling berpengaruh, Pemerintah *Negeri* yang dipimpin oleh Raja, dan *Saniri Negeri*. Demikian juga dengan keberadaan perangkat Pemerintah *Negeri* yang terdiri dari Juru Tulis dan Kepala Soa¹⁸, ditambah dengan anggota *Saniri Negeri* yang terdiri dari wakil unsur masyarakat yang pemilihannya didasarkan pada hubungan genealogis dan keterwakilan sesuai adat istiadat, hukum adat dan budaya setempat.¹⁹ Akan tetapi, jika ditelusuri lebih lanjut tentang kedudukan dari masing-masing institusi tersebut di dalam Perda di atas, maka problematika yang akan muncul menyangkut ketentuan bahwa kedudukan lembaga *Saniri Negeri* “tidak lagi sejajar”²⁰ dengan Pemerintah *Negeri*. Hal ini dikarenakan sebagaimana tertuang dalam pasal 37 ayat (1) Perda di atas, bahwa kedudukan *Saniri Negeri/Badan Permusyawaratan Negeri* hanya sebagai unsur penunjang penyelenggara pemerintahan *Negeri* dan mitra Kepala Pemerintahan *Negeri*.

Sedangkan fungsi *Saniri Negeri*, sebagaimana tercantum dalam ayat (2) pasal yang sama, adalah menetapkan peraturan

¹⁷ Konflik di Maluku dan Maluku Tenggara: Strategi Penyelesaian Jangka Panjang, LIPI, 2005.

¹⁸ Lihat Pasal 17 ayat (2), Perda No. 1/2006 Maluku Tengah tentang *Negeri*.

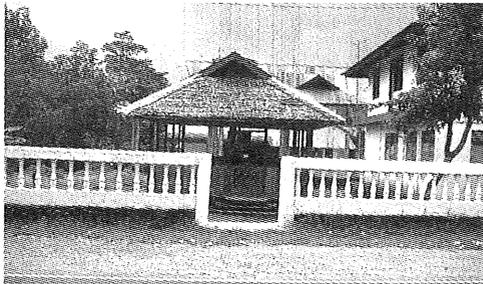
¹⁹ Lihat Pasal 38 ayat (1), Perda No. 1/2006 Maluku Tengah tentang *Negeri*.

Negeri, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Padahal, dalam praktek masa lalu dan di beberapa *negeri* yang masih memiliki adat yang kuat sampai saat ini, *Saniri Negeri* juga memiliki fungsi eksekutor. Artinya, fungsi *Saniri Negeri* tidak hanya menetapkan Peraturan *Negeri*, melainkan juga bisa membatalkan peraturan *negeri* yang sudah ada jika dalam prakteknya dianggap banyak merugikan masyarakat. Dengan demikian, *Saniri Negeri* memiliki fungsi kontrol sekaligus penyeimbang bagi Pemerintah *Negeri*, suatu fungsi yang “tidak lagi dihargai” dalam Perda yang baru dibuat.

Selain itu, dalam Perda *Negeri* di Maluku Tengah maupun di Kota Ambon juga belum dicantumkan satu pasal yang mengatur hubungan dan mekanisme antara Pemerintahan *Negeri* dan *Saniri Negeri* apabila terjadi konflik diantara keduanya, ataupun konflik yang timbul antara lembaga pemerintahan adat dengan masyarakat serta masyarakat dengan masyarakat. Pada masa lalu, hal tersebut dapat dijabatani oleh apa yang disebut sebagai *Rapat Saniri Besar*, yang diselenggarakan di *Balieu/Baileo*. Keberadaan *baileo* ini tidak dapat dipisahkan dari sejarah pembentukan masyarakat Maluku. Sebagai sebuah masyarakat komunal, maka *baileo* -sebagai sebuah tempat berkumpul- menjadi kebutuhan yang sangat mendasar bagi setiap *negeri* di Maluku, khususnya di Maluku Tengah dan Maluku Tenggara. Ketika kita mengunjungi sebuah *negeri* di Maluku, maka bangunan *baileo* ini akan tampak menonjol dibandingkan dengan bangunan lain yang ada di *negeri* tersebut. Biasanya bangunan tersebut akan menjadi *landmark negeri*, di samping bangunan keagamaan seperti mesjid ataupun gereja.

Kata *baileo*, atau sering juga disebut sebagai *baileu*, berasal dari kata “*bale*” atau “*balai*” yang dalam bahasa Melayu Maluku berarti “tempat pertemuan”. Fungsi *baileo* sendiri bisa menjadi sebuah tempat pertemuan bagi tetua adat ataupun warga *negeri* untuk membicarakan permasalahan yang mereka hadapi. Ataupun juga sebagai rumah adat yang biasanya digunakan untuk menyimpan benda suci, upacara-upacara adat (untuk pengangkatan raja, *kepala soa*, *kewang*, untuk upacara *panas*

pela, upacara *buka dan tutup sasi*, upacara *tutup atap baileo*, dll.). Cooley (1962) menyatakan bahwa *baileo* sudah bisa ditemukan di Maluku sejak abad ke 1, jauh sebelum agama Islam dan Kristen masuk ke Maluku. Pada awalnya *baileo* berfungsi seperti “rumah besar” yang ditinggali oleh beberapa keluarga.²¹ Bangunan *baileo* berbentuk segi empat dan biasanya terbuat dari kayu, tanpa jendela, dinding, ataupun pintu. Bangunan *baileo* dipercayai merupakan tempat tinggal arwah leluhur. Di dalam *baileo* biasanya terdapat mangkok air dan juga perlengkapan dapur lainnya yang dipercayai merupakan sesajen bagi leluhur. Di dekat *baileo* ditempatkan batu meja atau *batu pamali* seukuran 2 x 2 meter yang dipercayai memiliki kekuatan magis. *Baileo* biasanya dibikin lebih tinggi dari sekitarnya karena dipercayai sebagai tempat tinggal leluhur, dan agar hewan tidak mengotorinya. Selain itu letaknya yang tinggi ini membuat warga masyarakat bisa mengikuti jalannya diskusi yang sedang terjadi di *baileo*.



Beberapa *baileo* dibangun di atas pilar kayu setinggi 2 meter, seperti yang bisa dilihat di negeri Allang, ataupun dibangun di atas sebuah fondasi seperti yang ada di negeri Laha. Apabila dibangun di atas fondasi, maka biasanya *baileo* tersebut dibuat lebih tinggi dari tanah sekitarnya, dengan lantai dari pasir ataupun batu-batuan. Dari jenisnya, *baileo* bisa dikategorikan,

²¹ Sejarah *Baileo* di negeri Haria dimulai pada abad 13 ketika *kapitan* Loupatty pindah dari Seram ke Haria. Bersama-sama dengan *Patih* Sakaroni dan Manuhutu mereka membangun sebuah gedung panjang yang kemudian didiami oleh tiga keluarga: Manuhutu, Mahakena dan Loupatty. Bangunan disebut *baileu*, dan diberi nama *Palapessy Rumah Toru*. Pada abad 15 rumah tersebut dirombak dan mulai dipakai sebagai rumah adat.

apakah masuk dalam kelompok *Patasiwa* atau masuk kelompok *Patalima*. Beberapa indikator jenis *baileo* bisa dilihat antara lain dari peletakan *batu pamali*. Apabila *batu pamali* diletakkan lebih dekat ke arah laut maka biasanya *baileo* tersebut masuk dalam kelompok *Patasiwa*. Sementara apabila *batu pamali* diletakkan lebih ke arah darat (gunung), *baileo* yang bersangkutan masuk dalam kelompok *Patalima*. Selain itu juga, apabila *baileo* dibangun di atas pilar kayu, maka ia akan masuk dalam kelompok *Patasiwa*, sedangkan apabila dibangun di darat, maka ia akan masuk dalam kelompok *Patalima*. Salah satu *baileo* tertua di pulau Saparua adalah *baileo negeri* Nolloth. *Baileo* ini didirikan tahun 1653, dan diberi nama sesuai dengan nama leluhur orang Nolloth, yaitu '*Simalua Palembang*'. Nama *baileo* tidak bisa disebutkan secara sembarangan dan hanya bisa disebutkan pada saat upacara-upacara adat secara lengkap. Karena Nolloth adalah negeri Kristen (*Patasiwa*) maka *batu pamalnya* menghadap ke arah laut. Bangunan *baileo* ini berbentuk papan dan letaknya ditunjang oleh pilar-pilar kayu setinggi lebih kurang 1 meter.

Boleh dikatakan bahwa semua benda-benda yang ada di dalam *baileo* memiliki arti khusus. Selain dari konsep *Patasiwa* dan *Patalima* maka kelompok-kelompok penting yang ada dalam *negeri* tersebut biasanya dipresentasikan dalam pilar-pilar yang ada di dalam *baileo*. Dalam pertemuan adat, wakil dari masing-masing kelompok akan berdiri di dekat pilarnya masing-masing. Pilar kayu *baileo* Nolloth, misalnya terbagi dalam 2 bagian, yaitu: *tiang parentah* dan *tiang mauweng*. *Tiang perintah* merupakan perwakilan dari *kepala-kepala soa* dan juga sistim pemerintahan *negerinya* (Raja, *Kapitan*). Sementara *tiang mauweng* merupakan perwujudan dari pendamping aparat pemerintahan, seperti pendeta-pendeta adat. Sementara di *negeri* Haria, bagian luar *baileonya* ditumpu oleh 21 tiang dan di bagian tengah ditumpu oleh 6 tiang. Ke 6 tiang itu merupakan lambang untuk *kepala-kepala soa* di Haria seperti: Manuhutu, Latupeirissa, Hattu, Sahuleka, Souhoka dan Souisa. Sementara 21 tiang melambangkan *patih* atau raja yang berada di bawah

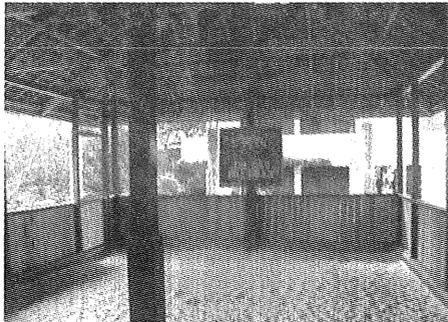
pimpinan Thomas Matulesy, dan ikut menandatangani proklamasi Haria tahun 1817, yaitu ketika raja-raja sepakat mendukung pemberontakan Pattimura terhadap Belanda. Para raja dari Seram, Haruku, Nusalaut dan juga Saparua berkumpul bersama di *baileo* Haria tersebut.

Semua keputusan-keputusan penting yang menyangkut harkat hidup orang banyak seringkali dihasilkan dari *baileo*. Pada masa kerusuhan Ambon tahun 1999 – 2003, misalnya, pelbagai upacara adat juga dilaksanakan di *baileo* yang masih tersisa. Bentuk-bentuk upacara yang dilakukan pada saat itu sangat beragam, mulai dari upacara yang sifatnya berupaya untuk memadamkan konflik (upacara *panas pela*) hingga yang justru memanaskan suasana, seperti misalnya upacara pelepasan pasukan untuk memerangi *negeri* lawan.

Secara umum keberadaan sebuah *baileo* dapat merepresentasikan proses demokratisasi yang ada di dalam masyarakat Ambon. Masyarakat yang hidup di dalam satu daerah, baik *anak adat* maupun pendatang, memiliki wakil-wakilnya. Di daerah Nolloth, misalnya, pilar *baileo* merepresentasikan 8 kelompok *soa*, dimana 7 di antaranya merupakan *soa asli* dan 1 sisanya adalah *soa bebas* (pendatang). Proses pengambilan keputusan yang di dalam *baileo* sendiri dilakukan secara musyawarah dan bisa dilihat oleh seluruh masyarakat *negeri* yang bersangkutan. Hal tersebut dimungkinkan karena disain *baileo* yang terbuka, tidak dibatasi oleh tembok, pintu ataupun jendela. Keberadaan *baileo* yang mengandung unsur rumah adat dan juga sebagai tempat pertemuan memperkuat fungsinya yang sangat strategis dalam proses pengembangan adat masyarakat setempat.

Terkait dengan posisinya tersebut maka kebanyakan *balieu/baileo* di Maluku Tengah maupun Kota Ambon hanya berupa bangunan dengan tiang dan atap tanpa kursi. Mereka yang akan melakukan musyawarah biasanya hanya menghamparkan tikar atas alas duduk, bahkan ada yang alasnya hanya menggunakan pasir laut. Hal ini menunjukkan bahwa siapapun yang akan melakukan pembicaraan di *balieu/baileo*,

posisi mereka adalah sama, entah itu raja, anggota *saniri negeri* atau rakyat biasa. Kalaupun ada beberapa *balieu/baileo* yang menggunakan kursi seperti di *negeri* Allang (Maluku Tengah), maka kursi-kursi yang ditempatkan di ruang adat tersebut adalah sama bentuk dan sama tinggi. Di *balieu/baileo* tersebut semua *anak negeri* yang sudah dewasa dituntun untuk memahami bahwa *negeri* bukanlah milik seorang, sekelompok orang, juga bukan milik raja maupun *saniri*, tetapi milik bersama. *Negeri* harus dijunjung bersama-sama dalam suka maupun duka, serta dibangun bersama.



Materi perbincangan, keputusan maupun pelaksanaan hasil musyawarah yang dilakukan di *balieu/baileo* bersifat sakral. Oleh karena itu, mereka yang melakukan musyawarah di tempat ini tidak boleh berbohong ataupun berdusta, baik dalam proses perbincangan dan membangun janji, maupun ketika melaksanakan isi kesepakatan yang dimaksud. Alasannya adalah, karena mereka akan selalu dikontrol dan dikenakan sanksi adat atas dirinya. Musyawarah Saniri Besar yang dilakukan di *balieu/baileo* tersebut sekaligus menjadi tradisi bagi *negeri* setempat untuk menentukan substansi dan distribusi peran para pemimpin serta aturan-aturan yang disepakati bersama untuk mengontrol pelaksanaan peran pemimpin tersebut. Dengan demikian, kesepakatan yang dikembangkan dalam *balieu/baileo* adalah kesepakatan yang bersifat dialogis, bukan instruktif maupun mobilisasi. Mekanisme ini tentu saja sangat menguntungkan bagi pengelolaan konflik yang terjadi, khususnya di tingkat intra-*negeri*.

Dengan diberlakukannya UU5/79 mengenai pemerintahan desa maka fungsi *baileo* diambil alih oleh kantor desa. Segala bentuk diskusi dan proses pengambilan keputusan tidak lagi dilakukan di *baileo*. *Baileo* yang tadinya merupakan sebuah tempat yang sakral mulai ditinggalkan oleh komunitasnya. Tidakkah mengherankan bahwa *baileo* di banyak *negeri* sekarang dalam kondisi yang sangat memprihatinkan, seperti misalnya di negeri Laha dan Tial. *Baileo* yang masih terpelihara dengan baik dapat ditemui di negeri Allang. Di dalam *baileo* tersebut disimpan sebuah perahu cepat (*arombae*), yang diletakkan persis di bawah atap. Di sana juga terdapat ukiran kayu seekor buaya yang merupakan simbol negeri Allang. Hingga saat ini *baileo* desa Allang ini masih dipergunakan untuk proses pengambilan keputusan desa, dan juga sebagai tempat pelaksanaan pelbagai acara adat. Untuk pengukuhan raja, biasanya proses dimulai dari kantor kepala desa, yang terletak dekat dengan *baileo* tersebut, untuk kemudian berpindah ke *baileo*, dan yang berakhir di gereja. Di beberapa negeri Kristen, sekarang sudah mulai dibangun *baileo-baileo* baru sebagai bagian dari upaya untuk menginkorporasikan nilai-nilai adat yang dikombinasikan dengan kondisi saat ini, seperti misalnya di desa Suli. Di sana *baileo* yang masih tampak baru dibangun dengan menggunakan fondasi, dilengkapi dengan ornamen sejarah desa tersebut.

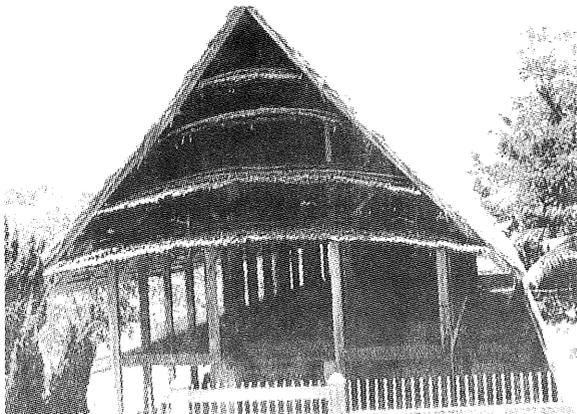


Foto 5. *Baileo negeri* Haria – dok tim peneliti.

Problematika lainnya yang muncul terkait dengan Perda *Negeri* baik di Kota Ambon maupun di Maluku Tengah adalah soal yang terkait dengan kedudukan Raja sebagai Kepala Pemerintah *Negeri*. Pada pasal 2 ayat (2) dikatakan bahwa “Jabatan kepala pemerintahan *Negeri* merupakan hak dari *matarumah*/keturunan tertentu berdasarkan garis lurus yang tidak dapat dialihkan kepada pihak lain, kecuali dalam hal-hal khusus yang ditetapkan berdasarkan hasil musyawarah *matarumah*/keturunan yang berhak, bersama *Saniri Negeri*”. Pada wilayah-wilayah yang *anak negerinya* masih banyak karena tingkat mobilitas penduduknya tidak terlalu tinggi, barangkali agak mudah untuk mencari pemimpin dari garis keturunan lurus (garis Bapak) dari *matarumah*/keturunan *Soa Perintah*. Namun bagi wilayah-wilayah dengan tingkat mobilisasi dan migrasi penduduk yang tinggi seperti halnya Kota Ambon, klausul ini pada parkteknnya banyak menimbulkan potensi konflik baru. Sebagai contoh, hasil pemilihan raja *negeri* Batu Merah yang pada saat penelitian ini dilakukan baru saja selesai, banyak menuai protes dari masyarakat setempat, bahkan proses pengumuman hasil pemilihan sempat ditunda untuk meredam konflik yang terjadi. Pasalnya calon yang menang dianggap bukan dari keturunan garis lurus (garis ayah) dan/atau *Soa Perintah anak negeri adat*.

“Haji Awad (calon terpilih) itu bukan dari *Soa Adat* melainkan *Soa Borgor* (pendatang), dia juga bukan dari garis keturunan bapak tapi dari garis ibu. Seharusnya kalau ada masalah seperti ini, *saniri negeri* harus melakukan musyawarah terlebih dahulu. Nyata itu tidak dilakukan, panitia pemilihan langsung saja mengesahkan pencalonannya. Karena penduduk *negeri* Batu Merah ini 80 % pendatang dan hanya 20% *anak negeri*, tentu saja Haji Awad-lah yang menang,” papar salah seorang anggota *Saniri Negeri* Batu Merah.²²

Hal lain yang menjadi persoalan terkait dengan kedudukan Raja adalah, adanya ketentuan yang saling bertentangan antara satu pasal dengan pasal lainnya. Misalnya dalam pasal syarat dan tata cara pengangkatan Kepala Pemerintah *Negeri* (Raja) disebutkan bahwa usia paling rendah 25 tahun dan paling tinggi 60 tahun. Namun dalam pasal 7 ayat (1) juga disebutkan bahwa masa jabatan Kepala Pemerintahan *Negeri* ditetapkan sesuai dengan adat istiadat, hukum adat dan budaya setempat. Dengan demikian, jika pasal ini secara konsisten dijalankan, maka sebagaimana masa jabatan yang bisa tak terbatas, usia pencalonan seorang raja pun bisa tidak terbatas. Kasus mutakhir yang terjadi selama penelitian ini berlangsung adalah terpilihnya Raja Awad sebagai Raja *Negeri* Batu Merah. Pada waktu proses pencalonannya sebagai Raja *Negeri* Batu Merah, jelas bahwa usia raja Awad sudah lebih dari enam puluh tahun, namun dengan menggunakan alasan bahwa tidak dikenal pembatasan umur dalam pemilihan raja secara adat, maka ia akhirnya lolos menjadi Kepala Pemerintah *Negeri* Batu Merah.

“Kalau kita lihat Peraturan Walikota No.242/2005 terutama pasal 6E, dan Raperda *Negeri* pasal 7A, dimana jelas ada pembatasan umur 25-60 tahun untuk raja yang akan dipilih, maka tentu saja seharusnya Raja Awad tidak bisa lolos dari proses pencalonan yang lalu, tapi karena dia menggunakan argumentasi bahwa soal umur secara adat tidak dipersoalkan maka dia bisa bebas melaju,” ungkap seorang narasumber di *Negeri* Batu Merah.²³

²² Wawancara dengan anggota *Saniri Negeri* Batu Merah, Ambon, Juni 2006.

²³ Wawancara dengan salah satu anggota *Saniri Negeri* Batu Merah, Kota Ambon, Juni 2006.

Jika di Negeri di Kota Ambon, problematika yang terkait dengan posisi dan kedudukan Raja lebih banyak karena persoalan kelangkaan keturunan *Soa Perintah* dari garis langsung (pihak ayah), maka tidak demikian dengan yang terjadi Maluku Tengah, ketaatan yang tinggi terhadap adat istiadat setempat menjadikan masyarakat Maluku Tengah tetap berpegang teguh bahwa siapapun yang menjadi Kepala Pemerintah *Negeri/Raja*, haruslah dari *Soa Perintah Anak Negeri Adat* dan keturunan garis langsung (pihak ayah), di manapun dia berdomisili. Akibatnya, seperti telah disinggung sebelumnya, Kepala Pemerintahan *Negeri* di Desa Allang yang baru saja terpilih adalah seorang yang bekerja dan berdomisili di Jakarta. Ketika kepada mereka (warga Allang) ditanyakan apakah raja mereka yang berdomisili jauh dari kampung halaman dapat memimpin dan mengelola pemerintahan *Negeri* dengan baik, kebanyakan dari mereka menjawab secara optimis. Bagi mereka asal dia keturunan langsung sudah cukup. Pengelolaan pemerintahan sehari-hari dapat dilakukan oleh *Badan Saniri Negeri*, sementara raja cukup datang tiga bulan sekali untuk mengontrol.²⁴

Di wilayah-wilayah seperti Allang yang sangat menjunjung tinggi adat, ditambah dengan penegasan yang diberikan oleh pasal 2 serta 37 ayat (1) Perda No. 1 Maluku Tengah/2006 sebagaimana telah diuraikan di atas, maka institusi Kepala Pemerintah bisa menjadi lembaga *superbody*, di mana dia (kepala pemerintah/raja) dapat memegang semua kewenangan dalam pengelolaan pemerintah lokal. Apalagi bila mekanisme *Rapat Saniri Besar* yang seharusnya dilakukan di *balieu/baileo* tidak diakomodasi, maka pada akhirnya kekuasaan pemerintahan lokal bisa tersentralisasi di tangan Raja. Ini berarti menghidupkan kembali sistem feodalistik-absolut kerajaan-kerajaan pada masa lalu.

Hal lain yang perlu disoroti dalam Perda “Kembali ke *Negeri*” adalah, posisi dan fungsi juru tulis di *negeri adat* yang

²⁴ Wawancara dengan anggota *Saniri Negeri* dan masyarakat *Negeri* Alang.

disamakan dengan posisi sekretaris desa pada *negeri* administratif. Posisi juru tulis sebagaimana sekretaris desa administratif adalah seorang pegawai negeri dengan masa dinas enam (6) tahun. Bagi sekretaris desa administratif, hal ini tidak menjadi masalah karena kepala pemerintahan desa administratif memiliki masa jabatan yang sama. Namun bagi juru tulis untuk pemerintahan *negeri* hal ini akan menjadi masalah, karena sementara masa jabatannya hanya 6 tahun, masa jabatan kepala pemerintahan *negeri* sebagaimana yang diamanatkan Perda tentang *Negeri*, hanya dibatasi oleh adat istiadat dan hukum adat setempat. Artinya kepala pemerintahan/raja bisa menjabat seumur hidup jika hukum adat di wilayah yang bersangkutan mengijinkannya. Bisakah juru tulis yang bersangkutan menerima kenyataan (atau perbedaan) ini?

Rata-rata penduduk di pulau Ambon pernah mendengar tentang keberadaan peraturan daerah baru yang mengupayakan penghidupan kembali sistim pemerintahan *negeri*. Walaupun demikian, kebanyakan dari mereka tidak tahu isi sesungguhnya dari Perda tersebut. Demikian juga halnya dengan kepala desa (Bapak/Ibu Raja), mereka rata-rata sudah pernah mendengar mengenai Perda no. 14/2005 maupun perda no. 1/2006, namun mereka tidak mengetahui isi dari Perda tersebut. Bahkan seringkali terjadi kesimpang-siuran di antara mereka mengenai isi dari Perda tersebut, dan banyak aturan adat yang dimodifikasi sesuai dengan kebutuhan mereka atau pihak-pihak lain yang berkepentingan. Sebuah contoh kasus yang paling jelas adalah modifikasi tata cara pemilihan raja *negeri* Batu Merah²⁵, sebagaimana yang sudah dijelaskan di bagian sebelumnya cenderung mengabaikan ketentuan yang ada tentang batasan umur calon raja terpilih.

Kalangan LSM yang bergerak dalam bidang pemberdayaan masyarakat Maluku umumnya memiliki pemahaman yang

²⁵ Pemilihan raja Batu Merah menimbulkan pro dan kontra. Bagi yang pro maka *soa parentah* dari garis ibu dimungkinkan, sementara untuk yang kontra, *soa parentah* dari garis ibu tidak sah karena masih ada wakil-wakil lain dari *soa parentah*. *Soa parentah* dari garis ibu baru sah apabila tidak ada lagi calon dari *soa parentah*.

sangat baik mengenai Perda ini. Bahkan mereka bisa mengajukan keberatan-keberatan terhadap perda tersebut. Keberatan-keberatan yang mereka ajukan antara lain mencakup:

- Proses pembuatan Perda yang tidak sesuai dengan kaidah.
- Draft akademik dan ranperda yang tidak disusun melalui penelitian dan kajian ilmiah yang mendalam, serta tidak dilakukan secara partisipatif dan transparan.
- Substansi perda yang tidak memuat prinsip otonomi yang dibutuhkan sebagai pengakuan terhadap hak masyarakat adat.

G. Analisa Kelembagaan *Negeri* untuk Manajemen Konflik

Membicarakan adat istiadat Maluku akan menimbulkan sebuah pertanyaan tersendiri, mengingat beragamnya adat yang ada di jazirah ini. Secara umum Maluku bisa dibagi ke dalam tiga daerah adat: Maluku Utara, Maluku Tengah dan Maluku Tenggara. Maluku Utara memiliki dua kerajaan yang dominan sejak abad 16 hingga saat ini yaitu kerajaan Ternate dan Tidore, dan kedua kerajaan tersebut memainkan peranan yang sangat penting dalam perkembangan sejarah Maluku secara keseluruhan. Kedua kerajaan ini masing-masing menempati pulau kecil yang hanya dipisahkan oleh sebuah selat kecil, walaupun demikian Ternate dan Tidore memiliki tata cara adat istiadat dan bahasa yang sangat berbeda satu sama lain.

Adat istiadat Maluku Tengah berasal dari pulau Seram. Apabila adat istiadat Maluku Utara kental dengan nuansa Islami, maka di Maluku Tengah terjadi perimbangan antara agama Kristen dan Islam. Dalam banyak hal budaya Maluku Tengah diwarnai dengan semangat komplementer (saling melengkapi) antara kedua agama ini. Beberapa filosofi lokal yang terkenal antara lain adalah *Uli Siwa* dan *Pata Lima*, persekutuan antara gunung dan laut, dan masih banyak lainnya. Daerah Maluku Tengah mulai memainkan peranan yang signifikan secara politik pada waktu penjajahan Belanda, sehingga tata cara, adat istiadat daerah Maluku Tengah, khususnya di *negeri-negeri* Kristen sangat dipengaruhi oleh kebudayaan Belanda.

Daerah-daerah Maluku Tengah sendiri memiliki beragam tata cara dan adat istiadat yang berbeda dari satu daerah ke daerah lainnya. Masing-masing daerah juga memiliki *bahasa tanah*. Maluku memiliki 128 bahasa lokal yang masuk dalam rumpun Austronesia maupun non-Austronesia, dan 42 diantaranya berada di daerah Maluku Tengah²⁶. Terdapat hubungan yang signifikan antara identitas keagamaan dengan *bahasa tanah*. Pada jaman penjajahan Belanda, untuk *negeri* yang sudah menganut agama Kristen digunakan bahasa Melayu Ambon sebagai bahasa pergaulan sehari-hari. Hal mana didukung oleh pihak gereja yang mempergunakan bahasa Melayu Ambon sebagai bahasa pengantar untuk misa. Pada masa penjajahan Belanda tersebut, bahasa Melayu Ambon menjadi sebuah faktor pembeda antara kelompok Kristen dan Islam, dan prestise pengguna bahasa Melayu Ambon ini lebih tinggi dibandingkan dengan kelompok Islam yang masih mempergunakan *bahasa tanah* sebagai bahasa pengantar mereka. Jadi tidaklah mengherankan apabila *bahasa tanah* untuk *negeri* Kristen sudah hampir tidak dapat ditemui lagi. Sementara untuk *negeri* Islam *bahasa tanah* masih dipergunakan sebagai bahasa pengantar, walaupun pada kenyataannya anak muda dewasa ini lebih suka menggunakan bahasa Melayu Ambon sebagai bahasa mereka sehari-hari.

Secara umum, pengetahuan dan pemahaman tentang adat istiadat Maluku sangat bervariasi dari satu daerah ke daerah yang lainnya. Bisa dikatakan bahwa di daerah *urban* (perkotaan dengan penduduk yang heterogen) seperti misalnya di kota Ambon, rata-rata penduduk lebih kurang mengetahui dan memahami adat istiadat daerahnya masing-masing dibandingkan dengan mereka yang tinggal di daerah pedesaan. Adat istiadat yang dikenal di daerah Maluku antara lain:

- a. Adat istiadat untuk tata cara perkawinan (melamar atau masuk minta, bayar harta atau tebus sang gadis dari orang

²⁶ Foley, Margaret & Ewing, Michael (2006) *Political Acts & Language Revitalization: Community & State in Maluku*.

- tua, keluarga, dan dari *negerinya*, serta diakui sebagai anggota keluarga dari pihak sang suami atau dikenal dengan nama masuk *matarumah*)
- b. Adat istiadat untuk tata cara pelantikan raja pada suatu *negeri*.
 - c. Adat istiadat untuk melindungi sumber-sumber daya alam serta hasil hutan dan kebun atau yang lebih dikenal dengan nama *sasi*
 - d. Adat istiadat untuk saling membantu antar sesama warga atau yang lebih dikenal dengan nama *Maano* dan juga *Badati*.
 - e. Adat istiadat untuk berkumpul bersama dalam membicarakan suatu perkara (musyawarah *negeri*)
 - f. Adat istiadat untuk memecahkan suatu perkara, khususnya yang berhubungan dengan masalah perdata (pengadilan *negeri*)
 - g. Adat istiadat untuk menghibur keluarga yang berduka (malam duka cita)
 - h. Adat istiadat untuk memelihara hubungan kekerabatan dan persaudaraan antar negeri (*pela* dan *gandong*)
 - i. Adat istiadat untuk melindungi *negeri* dari ancaman dan bahaya (*kunci negeri*) karena peperangan, atau karena *negeri* lain mau menyerang *negeri* yang bersangkutan.

Adat istiadat di atas banyak dilaksanakan di *negeri* Kristen, sementara di *negeri* Islam juga dikenal beberapa adat istiadat yang berkaitan dengan upacara-upacara agama, seperti misalnya upacara *cuci negeri* dan rumah pusaka yang biasanya diadakan sebelum bulan puasa. Selain itu juga dikenal adanya upacara-upacara yang sifatnya merayakan saat-saat penting dalam kehidupan seseorang, selain kematian dan perkawinan, yakni: kelahiran dan masa akil balik. Kondisi sosial politik pada suatu periode waktu tertentu memberikan pengaruh yang penting terhadap tingkat pengetahuan dan pemahaman adat istiadat setempat. Misalnya banyak terjadi perubahan pada jaman penjajahan Jepang dalam hal tata cara perkawinan, mengingat terbatasnya pengadaan barang-barang. Misalnya, kebutuhan akan *kain gondong* diminimalisir supaya bisa terjangkau oleh

keluarga yang akan menikahkan anaknya. Selain itu juga banyak barang-barang serah-serahan yang digantikan dalam bentuk uang karena alasan kepraktisan. Penduduk di pulau Ambon kebanyakan hanya mengetahui sistim kekerabatan mereka (hubungan *pela* dan *gandong*), termasuk tata cara perkawinan yang kini lebih didominasi oleh warna keagamaan, baik Kristen maupun Islam. Untuk daerah-daerah di luar kota Ambon, pemahaman mengenai adat istiadat lebih beragam, mencakup hampir semua aspek kehidupan mereka. Sistim *sasi* sebagai sistim pengelolaan sumber daya alam, misalnya, masih dipraktekkan di daerah kepulauan Lease. Pada beberapa daerah, sistim *sasi* secara adat sudah tidak bisa lagi dilakukan, maka sebagai gantinya dilakukan sistim *sasi* gereja/jemaat²⁷. Pendeta menggantikan fungsi *kewang* untuk menetapkan *sasi* bagi sebuah daerah. Setelah upacara *sasi* dilaksanakan, maka tanda berupa salib dipasang pada pohon-pohon tertentu di daerah tersebut. Yang menarik adalah bahwa pengaruh agama Islam untuk sistim *sasi* ini sangat minim, sehingga tidak dikenal sistim *sasi* agama untuk *negeri-negeri* Islam, sistim *sasi* yang dikenal di sana hanyalah sistim *sasi* secara adat.

Di *negeri-negeri* Islam, karena mereka masih memegang teguh adat istiadat Maluku, maka dalam pergaulan sehari-hari mereka biasanya masih mempergunakan *bahasa tanah* (bahasa daerah setempat). Selain itu, harta pusaka peninggalan nenek moyang, dalam bentuk *baileo* pun masih dijaga dengan baik. Sedangkan untuk *negeri* Kristen, hanya ada satu *negeri*, yaitu *negeri* Allang, yang masih mempertahankan *bahasa tanah* dan juga bangunan *baileo* mereka. Sementara di *negeri* Kristen lainnya, *bahasa tanah* sudah punah, demikian juga halnya dengan bangunan *baileo*. Seperti telah disebutkan sebelumnya, mereka biasanya mempergunakan bahasa Melayu Maluku, bahasa yang umum dipakai di pulau Ambon, sebagai bahasa pergaulan sehari-hari.

Suatu hal yang sangat menarik adalah adanya perbedaan yang signifikan dalam pemahaman terhadap sejarah *negeri*

²⁷ Di *negeri* Alang di pulau Ambon, dikenal sistim *sasi* oleh gereja

antara *negeri* Islam dan *negeri* Kristen.²⁸ Selain itu juga dengan semangat otonomi daerah maka banyak penduduk Maluku yang mulai kembali menekuni sejarah pemerintahan *negeri*, termasuk didalamnya adalah tata cara pelantikan raja. Sebagaimana telah diketahui bahwa semangat untuk kembali ke adat yang telah difasilitasi oleh pemerintah dalam bentuk Perda no. 14/2005 mulai mendapatkan tantangan-tantangan mengingat pengetahuan serta pemahaman mengenai sistim pemerintahan *negeri* yang masih jauh dari memadai. Walaupun demikian, rata-rata responden menganggap bahwa gerakan untuk kembali lagi ke adat adalah sebuah hal yang sangat dibutuhkan. Terlebih lagi bagi *negeri-negeri* Kristen. Hal ini disebabkan karena adat di *negeri-negeri* Kristen di Maluku khususnya di pulau Ambon, telah berkurang makna dan fungsinya, akibat peranan gereja (agama) yang terlalu dominan. Saat ini, masyarakat Maluku baik Kristen maupun Islam berusaha untuk memfungsikan kembali adat mereka. Namun gerakan ke arah itu rasanya berjalan tersendat-sendat bahkan saat ini terkesan sudah tidak dilakukan lagi.

Seringkali masih terjadi kebingungan dengan proses ini sehingga timbul pertanyaan “adat yang mana”? Sejauh ini belum pernah ada upaya untuk melakukan proses pelurusan sejarah. Penelitian atau kajian ilmiah yang seharusnya menjadi dasar dari pembentukan Perda “kembali ke *negeri*” justru dipertanyakan keabsahan oleh banyak LSM setempat karena minimnya data kualitatif maupun kuantitatif. Proses pelurusan sejarah adalah sebuah hal yang sangat penting untuk dilakukan dalam upaya membangun kembali masyarakat Maluku yang kuat dan bersatu. Campur tangan dari pemerintah kolonial yang telah membentuk adat Maluku, khususnya bagi *negeri* Kristen harus disikapi secara proporsional dan jangan lagi dijadikan alasan untuk perpecahan di masa mendatang.

²⁸ Untuk *negeri* Islam, *negeri* dianggap sebagai sebuah sistim pemerintahan buatan Belanda. Sementara untuk *negeri* Kristen, sistim pemerintahan *negeri* merupakan warisan leluhur. Walaupun demikian, tidak ada penolakan yang berarti dari raja-raja *negeri* Islam ketika sistim pemerintahan *negeri* ini diPerdakan oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk Perda No. 14/2005.

Kerinduan yang besar akan hidupnya kembali adat yang berkaitan dengan hubungan kekerabatan dan persaudaraan antara *negeri-negeri* di Maluku sangatlah terasa. Di samping itu, tidak menutup kemungkinan adanya upaya-upaya baru untuk membangun hubungan persaudaraan atau kekerabatan antara *negeri-negeri* yang belum memiliki hubungan ini. Misalnya hubungan *pela* bagi yang baru bagi *negeri-negeri* tertentu yang sebelumnya tidak memiliki hubungan ini, namun sering bersengketa. Sejauh ini hubungan *pela* yang ada memang lebih untuk *negeri* Kristen dengan Islam, atau antar *negeri* Kristen, sementara di antara *negeri-negeri* Islam – seperti telah disinggung sebelumnya -tidak ditemukan hubungan *pela* yang masih dipertahankan.

Seberapa besar peran adat dalam proses rekonsiliasi dan untuk penyelesaian masalah yang ada saat ini? Dipercaya bahwa adat memiliki peranan yang sangat besar dalam proses rekonsiliasi antar *negeri* pada paska konflik yang baru lalu. *Lessons learned* dari Maluku Tenggara, yang dikenal sebagai “Pesan Langgur”, seringkali menjadi sebuah pembelajaran bagi *negeri-negeri* lain di Maluku Tengah. Selain itu juga peran aktif dari para raja untuk menghentikan pasokan pasukan ke daerah lain secara signifikan membantu pula proses penghentian kekerasan.

Yang sangat disayangkan adalah, walau pada awal konflik peran penting adat sebenarnya sudah disadari oleh pemerintah setempat, aparat keamanan dan juga oleh pihak-pihak yang bertikai, namun karena peran itu cenderung dipaksakan, maka banyak sekali upaya secara adat (*makan patita*, kesepakatan secara adat) yang tidak berhasil. Kegagalan tersebut lebih dikarenakan adat dipaksakan untuk menjadi salah satu alternatif proses resolusi konflik secara simbolik belaka, sehingga maknanya tidak benar-benar dipahami.

Meskipun demikian, rata-rata penduduk Maluku memiliki harapan yang sangat besar terhadap proses revitalisasi adat mereka. Mereka memiliki pemahaman bahwa karena adat yang sudah lunturlah yang menyebabkan konflik Maluku bisa

menjadi konflik berdarah yang berkepanjangan. Harapan mereka adalah bahwa adat bisa menyatukan mereka kembali menjadi satu saudara (melalui ikatan kekerabatan, *pela* dan *gandong*). Adalah impian mereka untuk bisa hidup bersama-sama lagi dengan saudara mereka yang beragama lain tanpa harus dibayangi rasa takut dan kecemasan terhadap bayang-bayang konflik.

Inkorporasi sistim adat lokal dalam kehidupan sehari-hari

Sejauh ini adat istiadat yang tersisa di Maluku hanyalah adat istiadat yang sifatnya ritual saja, sementara yang memiliki makna lebih mendalam sudah mulai dilupakan, seperti misalnya adat *Masohi* (tolong menolong) dan bermusyawarah (di *baileo*) untuk mencari jalan keluar permasalahan, sudah tidak lagi menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari masyarakat Maluku. Untuk daerah perkotaan yang sudah sangat heterogen maka dapat dipastikan bahwa penggunaan adat istiadat hanya terjadi untuk saat-saat tertentu saja, seperti misalnya pada upacara-upacara perkawinan. Akan tetapi hubungan *pela* dan *gandong* rata-rata masih diketahui dengan baik²⁹, karena adalah suatu hal yang sangat penting dalam kehidupan sehari-hari di Ambon untuk bisa mengetahui dari mana asal seseorang dan juga apa agama yang mereka anut. Tata cara pergaulan dalam kehidupan sehari-hari di Ambon memberikan ruang bagi perbedaan tersebut.³⁰ Bagi daerah di luar kota Ambon, seperti misalnya di kepulauan Lease, terdapat beragam tata cara yang masih menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari, seperti tata cara pengelolaan sumber daya alam, di samping upacara-upacara besar seperti: upacara kelahiran, upacara inisiasi untuk anak-anak yang akan menginjak dewasa, upacara kematian, upacara pengukuhan sebagai kepala pemerintahan. Selain itu juga

²⁹ Rata-rata responden dapat menyebutkan *negeri-negeri* yang memiliki hubungan *pela* dan *gandong* dengan *negeri* mereka. Biasanya pengetahuan *pela* dan *gandong* ini mereka peroleh secara turun menurun dari orang tua mereka.

³⁰ Misalnya panggilan untuk seorang gadis yang beragama Kristen adalah '*usi*', sementara untuk yang beragama Islam yang bersangkutan akan dipanggil '*caca*'

banyak upacara-upacara penting lain, seperti upacara hari besar agama yang diwarnai oleh adat seperti misalnya *cuci negeri* sebelum bulan puasa.

Selain itu juga terlihat adanya penghormatan-penghormatan khusus bagi orang-orang yang berasal dari *soa parentah* ataupun yang menduduki posisi sebagai 'raja', yang biasanya disebut dengan sebutan penghormatan 'Bapak/Ibu Raja (diikuti oleh nama *negeri* tempat mereka memerintah)'. Untuk daerah pulau Ambon, Lease, penghormatan semacam itu tidak membatasi gerak dan pergaulan sehari-hari mereka. Namun tidak demikian halnya dengan daerah pulau Seram, dimana *soa-soa parentah* ataupun *soa* penting lainnya mendapatkan kedudukan khusus dalam hubungan kemasyarakatan. Dalam pergaulan sehari-hari, dengan hanya menyebutkan *soa asal* mereka saja akan bisa menimbulkan sikap inferioritas dari *soa-soa* yang lebih muda dan yang secara hirarkis memang berada di bawah *soa parentah*.³¹

Saat ini sudah ada polarisasi antara *negeri* Kristen dan *negeri* Islam dalam hal penyebutan *negeri* adat. Mulai timbul ketidakpuasan terhadap sebutan *negeri* adat di antara *negeri-negeri* Kristen karena banyak di antara mereka yang dianggap sudah tidak lagi memadai untuk mendapatkan sebutan sebagai *negeri* adat. Dikatakan bahwa *negeri-negeri* Kristen tersebut sudah tidak lagi memiliki adat istiadat karena banyak adat mereka yang lebih merupakan warisan penjajahan Belanda daripada warisan leluhur. Selain itu mereka juga sudah tidak lagi memiliki pusaka, *bahasa tanah*, dan *baileo* sebagai rumah adat, tempat sebagian besar aktivitas adat dilakukan. *Negeri-negeri* Kristen sendiri mulai melakukan proses revitalisasi adat mereka, misalnya dengan mulai membangun kembali *baileo* dan menghidupkan kembali tarian-tarian adat. Sementara proses menghidupkan kembali *bahasa tanah* tampaknya masih sangat sulit dilakukan.

³¹ Untuk *soa-soa* di bawah *soa parentah*, mereka diharapkan untuk memberikan penghormatan kepada *soa parentah*, misalnya dalam pembicaraan, tidak boleh menyanggah *soa parentah*, duduk pun harus lebih rendah.

Bahasa tanah sebagai sebuah warisan budaya yang sangat penting untuk dilestarikan sebenarnya masih bisa dihidupkan kembali. Misalnya dengan memasukkannya ke dalam muatan lokal yang ada di sekolah-sekolah. Sebagai pengajar bisa digunakan tetua *negeri* yang masih hidup. Selain itu juga penting untuk dilakukan pencatatan terhadap bahasa-bahasa daerah tersebut sehingga bisa memiliki kamus lengkap untuk masing-masing bahasa. Bagi bahasa-bahasa desa Kristen yang sudah punah ataupun hampir punah, maka proses revitalisasi bisa dilakukan dengan melakukan rujukan terhadap rumpun bahasa daerah asal. Misalnya, desa Allang dan desa Wakasihu memiliki *bahasa tanah* yang sama. Dari 4000 penduduk di desa Allang, tinggal 2 % penduduk yang masih bisa *berbahasa tanah*, maka proses revitalisasi bisa dilakukan dengan mendayagunakan 2 % penduduk yang tersisa dan juga bantuan dari tetua desa Wakasihu.

Yang sangat disayangkan adalah sistim pendidikan yang ada di Maluku belum mampu memasukkan adat istiadat, termasuk bahasa, sebagai salah satu mata pelajaran yang ada di sekolah. Muatan lokal sebesar 20% masih didominasi oleh pelajaran ketrampilan cocok tanam dan lagu-lagu daerah. Sudah ada upaya untuk memasukkan pelajaran tentang adat ke dalam buku pelajaran Bunga Rampai³², namun sejauh ini buku tersebut sudah tidak bisa lagi ditemui di toko buku setempat. Bahkan buku tersebut pun lebih merupakan panduan untuk daerah kota, sementara untuk sekolah-sekolah di luar kota Ambon, buku tersebut sama sekali tidak dipergunakan. Upaya lain yang bisa dilakukan untuk memberikan pemahaman tentang adat kepada generasi muda adalah dengan mengajak mereka untuk melakukan kunjungan ke museum Siwa Lima di kota Ambon. Informasi yang ada di dalam museum tersebut sudah mencakup Maluku Utara, Maluku Tengah dan Maluku Tenggara, namun penjelasan yang ada masih sangat kurang memadai.

³² Wawancara dengan Ibu J.O Pattiasina, guru kelas 6, June 2006.

Penutup

Berbeda dengan kelembagaan *negeri* di Maluku Tengah ataupun kelembagaan *ratschap/ohoi* di Maluku Tenggara, kelembagaan *negeri* di Kota Ambon pada hakekatnya telah dipengaruhi oleh kondisi urban/perkotaan yang sudah semakin heterogen dan materialistik dengan adanya pendatang dan penyerapan nilai-nilai ekonomi pasar yang dibawa oleh para pendatang tersebut. Oleh karena itu, upaya pengaktifan atau penghidupan kembali kelembagaan adat melalui Perda "kembali ke *negeri*" untuk kota Ambon pada dasarnya lebih merupakan "rekonstruksi baru" berbagai peran lama dengan substansi permasalahan kontemporer. Dalam hal ini, kemampuan memodifikasi fungsi dan peran unit-unit kelembagaan 'adat' menjadi kunci keberhasilan kelembagaan *negeri* untuk memainkan peranan yang signifikan dalam mengikuti momentum otonomi daerah yang dicanangkan oleh pemerintah pusat. Persoalannya sekarang, apakah dalam proses merekonstruksi dan mereposisi diri tersebut kelembagaan *negeri* mampu memperlihatkan kapasitas awalnya dalam menyelesaikan berbagai akar konflik yang pernah memporak-porandakan wilayah ini antara tahun 1999-2003? Mampukah kelembagaan *negeri* yang masih harus menata diri tersebut menangani persoalan multidimensional yang telah diidentifikasi sebagai akar konflik di Kepulauan Maluku (termasuk kota Ambon), seperti masalah segregasi sosial atau fragmentasi komunal atas dasar agama yang menguat, masalah pengungsi serta trauma dan dendam, persoalan konflik politik antar elit dan mobilisasi massa dalam kasus pilkada, serta konflik ekonomi yang diakibatkan oleh pengangguran, kesenjangan ekonomi dan dominasi etnis tertentu? Bila mampu, struktur minimal seperti apa yang harus dibangun agar kelembagaan *negeri* bisa melakukan manajemen konflik yang efektif? Sebagaimana telah dikemukakan pula dalam kasus Kei di Bab II, penelitian kali ini masih belum cukup dalam untuk menjawab semua pertanyaan tersebut. Penelitian tahun 2006 ini baru mampu memperlihatkan dinamika pemerintahan *negeri* di Maluku (Ambon) dan Maluku

Tengah dari masa ke masa. Penelitian lanjutan pada tahun 2007 akan difokuskan pada beberapa pertanyaan tersebut di atas agar sebagai hasil akhir nanti bisa dibuat suatu perbandingan antara kasus Kepulauan Kei dan kasus Ambon-Maluku Tengah, untuk selanjutnya ditarik benang merah kesamaan dan perbedaan yang signifikan bagi penyusunan model alternatif kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* di Kepulauan Maluku yang bisa berfungsi sebagai sarana kanalisasi dan pengelolaan konflik di wilayah ini.

BAB IV

Manajemen Konflik dan Keberagaman dalam Konteks ”Kembali Negeri/Ohoi/Ratschap”

Apabila kita kembali kepada konsep atau kerangka pemikiran kita tentang *capacity building* kelembagaan pemerintah lokal yang menjadi arah dari penelitian ini, penting untuk menekankan apa yang dikemukakan oleh Teodros Kiros, bahwa ”ide-ide kesadaran nasional harus menyerap kedalam seluruh syaraf moral setiap warganegara sebagai suatu kewajiban, yaitu kesadaran secara moral dan politik”, bahwa ”menjadi bagian dari bangsa’ ini tidak bisa diajarkan dari luar”, bahwa ”warganegara bisa mengajarkan diri mereka sendiri sebagai subyek moral **kalau mereka diberikan ruang publik yang tepat**, sehingga mereka bisa secara gamblang memakai ‘alasan publik’ mereka sendiri”. Dalam hal pemberian ‘ruang publik’ inilah persoalan **manajemen keberagaman** menjadi inti permasalahan yang harus dibahas secara baik agar ‘ruang publik’ yang terbentuk akan dapat mencapai tujuan idealnya, yaitu memberikan tempat bagi masyarakat untuk menciptakan sendiri ‘kebaikan bersama’ yang mendasari ‘kesadaran nasional’ mereka sebagai warganegara.

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, proses penciptaan ‘kebaikan bersama’ ini pada prinsipnya mengikuti proses *nation building* yang mencakup ketiga elemen kunci, yaitu: 1). penciptaan ideologi yang integratif, 2). penciptaan masyarakat yang terintegrasi, dan 3). penciptaan aparatus negara yang fungsional. Dengan demikian, dalam hal *capacity building* kelembagaan pemerintah lokal, jelas bahwa kita harus berbicara tentang saling ketergantungan tiga elemen utama berikut ini dalam hubungan negara dan masyarakat, yaitu: *civil society*, negara dan etnisitas. *Civil society* terkait dengan penciptaan masyarakat yang terintegrasi; negara terkait dengan penciptaan

aparatus negara yang fungsional, dan etnisitas merupakan faktor penting yang perlu diperhitungkan dalam hal penciptaan ideologi yang integratif.

Kita perlu membicarakan poin yang ketiga ini secara lebih detail, yaitu bagaimana caranya memasukkan faktor etnis dalam proses redistribusi kekuasaan agar tidak terjadi perpecahan akibat "tidak adanya persetujuan", "tidak adanya rasa percaya" dan karena "pilihan pemisahan diri yang diambil oleh kelompok yang tidak puas". Singkatnya, untuk mencapai tujuan 'kebaikan bersama' sebagaimana dikemukakan di atas, sangat penting untuk memperhatikan prinsip "*rule by consent*" dalam memerintah. Tetapi, bagaimana caranya agar kita bisa menerapkan prinsip "*rule by consent*" dalam memerintah secara benar? Dalam hal inilah kita perlu berbicara tentang manajemen keberagaman. Apa itu manajemen keberagaman? Manajemen keberagaman adalah penerapan berbagai bentuk "*power sharing*", di samping penerapan prinsip 'pembatasan diri' bagi etnisitas, serta kesiapan untuk selalu menegosiasikan kekuasaan" agar prinsip "*rule by consent*" itu bisa dilaksanakan. Dalam kasus Maluku sesungguhnya tidak tampak adanya kelompok minoritas yang jelas, terutama kalau kita memakai definisi kelompok minoritas yang dikemukakan di bagian kerangka pemikiran (yaitu atas dasar jumlah dan hubungan kekuasaan), walaupun seringkali dikatakan bahwa kelompok Islam adalah kelompok minoritas di wilayah tersebut¹, dan memang dari data statistik 2001 untuk kota Ambon, jumlahnya lebih kecil dari kelompok Kristen, yaitu 38,82 % berbanding 61,03%², akan tetapi untuk Maluku Tengah sendiri jumlah penganut agama Islam adalah 68,81% berbanding 37,84% untuk

¹ Barangkali hal ini dikarenakan wilayah tersebut – sejak zaman kolonial - seringkali diidentikkan sebagai "wilayah Kristen", atau wilayah yang di-Kristenkan oleh pemerintah kolonial Belanda.

² Dari pengamatan diketahui bahwa mayoritas pemeluk agama Kristen Protestan mendiami Kecamatan Nusaniwe dan Teluk Ambon Baguala, sementara mayoritas yang beragama Islam berada di Kecamatan Sirimau. Lihat laporan LIPI sebelumnya oleh Sri Yanuarti dkk tentang *Konflik di Maluku Tengah: Penyebab, Karakteristik dan Penyelesaian Jangka Panjang*, 2003, hal. 21.

penganut agama Kristen³. Begitu juga dengan di Maluku Utara, jumlah yang beragama Islam adalah 71,44% berbanding 28,48% untuk yang beragama Kristen⁴. Jelas, kondisi minoritas Islam – atau pun kondisi minoritas Kristen - bukanlah kondisi umum yang merata untuk setiap wilayah di Maluku. Oleh sebab itu, mungkin strategi yang tepat bagi kasus Maluku adalah bukan memperjuangkan hak-hak minoritas yang terpinggirkan, melainkan menyelesaikan persoalan *power sharing* antara kelompok-kelompok kepentingan yang ada di sana.

Seperti telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, manajemen keberagaman secara umum bisa didefinisikan sebagai “proses perubahan budaya yang dilakukan untuk menjamin agar kompleksitas suatu organisasi seperti sistem, kebijakan dan praktek-prakteknya tidak menguntungkan hanya satu kelompok”⁵. Dengan demikian, bisa dikatakan bahwa konsep manajemen keberagaman diperkenalkan untuk tujuan “menentang diskriminasi dan mendorong kesetaraan”, di samping untuk memastikan bahwa “setiap organisasi bisa lebih beradaptasi terhadap perubahan-perubahan di masa yang akan datang”. Pada prinsipnya manajemen keberagaman merefleksikan “keberagaman dari masyarakat, sehingga ia dimaksudkan untuk memastikan akses yang sama bagi setiap anggota masyarakat dalam hal pelayanan dan pekerjaan”. Dalam manajemen keberagaman, tidak ada seorang pun yang diperkecualikan. Secara lebih sempit, manajemen keberagaman diarahkan untuk “mempromosikan keadilan di tempat kerja”, di samping “memperbaiki lingkungan kerja”. Manajemen keberagaman bersifat “inklusif”, ia merupakan “pendekatan manajemen tanpa mandat”, akan tetapi diterapkan untuk “menciptakan lingkungan yang bisa membuat semua pekerja

³ Ibid.

⁴ Lihat laporan LIPI sebelumnya oleh Sri Yanuarti dkk tentang *Konflik di Maluku Utara: Penyebab, Karakteristik dan Penyelesaian Jangka Panjang*, 2004, hal. 64.

⁵ “Managing Diversity at NOAA... Definitions & Commonly Asked Questions”, http://www.wfn.noaa.gov/diversity/definitions_faqs.html

dan pelanggan mencapai potensi mereka sepenuhnya dalam menjalankan misi organisasi” (Ibid.).

Dalam kasus Maluku, persoalan ketidak-adilan yang pada akhirnya menimbulkan konflik kekerasan – seperti bisa dilihat dari hasil-hasil penelitian tahun-tahun sebelumnya (2003-2005) - terfokus pada dua ‘tempat kerja’, yaitu organisasi pemerintah daerah dari tingkat propinsi sampai tingkat desa yang terkait dengan akses masyarakat untuk mendapatkan pelayanan dan pekerjaan. Di sisi lain, konflik ketidak-adilan juga ditemukan dalam beberapa perusahaan besar (domestik atau asing) yang bergerak dalam bidang pengelolaan sumber daya alam di Maluku, baik hutan maupun tambang, yang cenderung tidak memberikan akses yang sama bagi warga masyarakat (lokal dan pendatang) untuk mendapatkan pekerjaan. Dalam penelitian ini, seperti telah disebutkan sebelumnya, fokus penelitian diarahkan pada *capacity building* pemerintahan lokal yang mencakup hubungan antara birokrasi pemerintah daerah dan lembaga kepemimpinan masyarakat (*negeri/ohoi/ratschap*) di Maluku Tengah dan Maluku Tenggara, dengan pertimbangan bahwa peran pemerintah sangat penting dan dominan dalam mempengaruhi kehidupan masyarakat, akan tetapi kelembagaan masyarakat juga merupakan penopang utama kehidupan sosial kemasyarakatan. Persoalan ketidak-adilan yang terjadi dalam kaitannya dengan birokrasi pemerintahan daerah tidak hanya berhubungan dengan persoalan ‘pelayanan publik’ semata (hubungan eksternal), melainkan juga dengan persoalan ‘peluang pekerjaan’ bagi masyarakat (hubungan internal organisasi). Hal ini dikarenakan masyarakat bisa berposisi tidak hanya sebagai pelanggan yang membutuhkan layanan birokrasi, akan tetapi juga berpeluang untuk secara individu menjadi birokrat yang bertugas melakukan pelayanan terhadap masyarakat tersebut.

'Rasisme institusional' yang bekerja di kelembagaan pemerintahan lokal di Maluku Tengah dan Maluku Tenggara: kelompok-kelompok yang termarginalkan

Dari kasus-kasus yang ditemukan, tampak bahwa 'rasisme institusional' memang bekerja di dalam kelembagaan pemerintahan lokal di Maluku Tengah dan Maluku Tenggara. Hak-hak istimewa yang diterima kelompok Kristen pada masa kolonial Belanda dan di awal masa kemerdekaan, dan kemudian adanya pengambil-alihan kekuasaan oleh kelompok Islam melalui rekayasa demografis dan ICMI-isasi pada tahun 1980an di bawah pemerintahan Orde Baru merupakan bukti nyata dari bekerjanya 'rasisme institusional' melalui birokrasi pemerintah daerah. Keberhasilan satu kelompok menguasai birokrasi pemerintah daerah pada suatu masa mengakibatkan kemarginalan kelompok lainnya, sehingga dari masa ke masa Islam dan Kristen menjadi 'penanda' bagi terjadinya 'rasisme' di Maluku. Hal ini cukup jelas untuk tataran propinsi pada masa Orde Baru, khususnya pada masa pemerintahan⁶ Gubernur Akib dan Saleh Latuconsina yang berasal dari Pelauw (*negeri Islam*), yang menerapkan kebijakan internal yang memprioritaskan orang Pelauw untuk menjadi pegawai di lingkungan pemerintahan daerah dari tingkat yang tertinggi sampai yang terendah⁷.

⁶ Nama-nama Gubernur Maluku dari masa ke masa adalah sebagai berikut: Johannes Latuharhary, Protestan (1950-1955); M. Djosan, Islam (1955-1960); M. Padang, Islam (1960-1965); G. J. Latumahina, Protestan (1965-1968); Soemitro, Islam (1968-1971); Soemeru, Islam (1971-1976); Hasan Slamet, Islam (1976-1983 dan 1983-1987); Soekoso, Katholik (1987-1991); Drs. M. Akib Latuconsina, Islam (1991-1995); DR. Ir. Saleh Latuconsina, MSc., Islam (1995-1999); Drs. Sinyo Sarundajang MPA, Protestan (1999), Karel Ralahalu (1999-sekarang/2008). Lihat Pieris, John, 2004, hal. 223. Akan tetapi, dalam Ensiklopedi Tokoh Indonesia disebutkan bahwa Soemitro menjabat dari tahun 1968 sampai tahun 1973, Brigjen Soemeru tahun 1973-1975, Mayjen Hasan Slamet tahun 1975-1987, Mayjen Sebastián Soekoso (1987-1987), M. Akib Latuconsina (1987-1992), Dr. Ir. M.S. Latuconsina (1992-2002), Pjs SH Sarundajang (2002-2003) dan Karen Alberth Ralahalu (2003-2008) (<http://www.tokohindonesia.com/pejabat/pemda/maluku/index.shtml>).

⁷ Hasil wawancara dengan Sekdes dan anggota Saniri *negeri Alang* pada Juni 2006.

Segregasi antara Kelompok Muslim dan Kelompok Kristen: sektarianisme modern?

Segregasi pemukiman yang dimulai pada masa kolonial Belanda dan dilanjutkan pada masa kemerdekaan, Orde Lama dan Orde Baru, sampai hari ini masih berlaku di Maluku Tengah dan Maluku Tenggara. Pemukiman Kristen dan Islam secara geografis-administratif memang terpisah karena kita bisa menemukan desa yang disebut "desa Islam" dan "desa Kristen" di berbagai wilayah di Maluku Tengah. Haria, Booi, Paperu, Porto, Ihamahu, Nolloth, Itawaka, Ullath, Ouw, Nalahia, Ameth, Akoon, Abubu, Titawai, Leihitu, Hative Kecil, Sila adalah desa-desa Kristen, sementara Hative Besar, Kulur, Iha, Sirisori adalah desa-desa Islam. Walau perlu dicatat bahwa ada pula desa-desa yang bisa dikategorikan sebagai desa campuran, seperti. Tiouw, Saparua, Siri Sori, Amalatu, Tuhaha. Begitu juga dengan di Maluku Tenggara (Kepulauan Kei), kita bisa menemukan desa-desa Kristen seperti Yafavun dan desa-desa Islam seperti Abean dan Banda Eli. Pemisahan ini pada awalnya hanya terkait dengan persoalan kenyamanan bagi orang Islam dalam hal halal-haram (daging babi), akan tetapi kemudian dikarenakan oleh sifat paternalistik kepemimpinan masing-masing agama maka segregasi berdasarkan agama pun menjadi lebih kuat dan tegas.

Dalam skala yang lebih kecil, segregasi pekerjaan juga tampak, karena 'pendatang-pendatang yang beragama Islam' seperti Bugis-Makasar, lebih banyak berprofesi sebagai pedagang di daerah perkotaan, berbeda dengan penduduk lokal yang petani dan mayoritas beragama Kristen. Untuk lebih tepatnya diperlukan perhitungan statistik atas data SUPAS'95 yang dalam penelitian kali ini belum bisa dilakukan karena keterbatasan waktu, tenaga dan dana. Segregasi pekerjaan berdasarkan agama ini tidak begitu tampak di Kei, mungkin itu sebabnya maka kerusuhan di Kei bisa lebih cepat dikendalikan.

Dalam bidang politik, sepertinya segregasi agama juga terjadi. Walaupun bukan sesuatu yang unik bagi Maluku, sepertinya memang ada identifikasi partai politik dengan kelompok agama tertentu. Secara nasional ada anggapan bahwa

PDI-P mewakili kelompok Islam abangan dan pemilih non-Islam, Golkar mewakili kelompok Islam modernis (khususnya mereka yang ada di luar Jawa), PKB sama dengan partai Islam tradisional, PPP merangkul baik Islam modernis maupun tradisional, sementara PAN, PBB dan PK bersaing untuk meraih suara Islam modernis. Peta politik yang cenderung mengkotak-kotakkan tersebut tampak semakin mengerucut di Maluku, karena – di luar Golkar yang dianggap partai Orde Baru - PPP, PAN, PBB dan PK diidentikkan sebagai partai orang Islam, sementara PDI-P, PDKB, Partai Krisna dan PKP dianggap sebagai partai orang Kristen. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila hasil pemilu tahun 1999 diidentikkan sebagai kemenangan orang Kristen karena PDIP meraih suara mayoritas, yaitu 19 kursi atau 54,29 % dari total 35 anggota DPRD kota Ambon. (lihat laporan LIPI tahun I/2003)⁸. Persoalannya kemudian adalah bahwa kemenangan tersebut dikaitkan dengan upaya pengusiran etnis Bugis-Buton-Makasar yang umumnya beragama Islam pada awal tahun 1999, sehingga memicu kerusuhan antar agama. Kita juga perlu mewaspadai perkembangan yang terakhir karena pemilu tahun 2004 yang lalu juga tidak terlepas dari pengkotak-kotakan yang kurang lebih sama, bahwa Golkar cenderung diisi oleh elit-elit lama, PKS merupakan jaringan Islam, PDIP adalah kelompok Kristen feodal, dan Partai Demokrat merupakan representasi kelompok Kristen modern. Oleh karena itu barangkali tepat kalau kita katakan bahwa segregasi antara kelompok Islam dan kelompok Kristen sekarang ini adalah suatu bentuk 'sektarianisme modern' karena agama dan politik negara modern telah menjadi satu, dan memperkuat segregasi yang sudah ada di dalam masyarakat Maluku sejak zaman kolonial Belanda, terutama karena tata tertib dan struktur kepemimpinan di DPRD masih menganut prinsip *majority rule*.

⁸ Lihat laporan LIPI sebelumnya oleh Sri Yanuarti dkk tentang *Konflik di Maluku Tengah: Penyebab, Karakteristik dan Penyelesaian Jangka Panjang*, 2003, hal. 37-39.

Ketimpangan akses sumber daya (alam dan manusia) dalam/melalui birokrasi pemerintahan daerah: penciptaan ketidak-adilan antar kelompok

Dampak dari 'rasisme institusional' yang ditindak-lanjuti dengan segregasi pemukiman dan pekerjaan pada akhirnya menciptakan ketimpangan akses terhadap sumber daya, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Artinya, telah terjadi konsentrasi penguasaan sumber daya alam dan pengelolaan sumber daya manusia pada suatu kelompok tertentu yang terciirikan, baik melalui perbedaan etnis, agama maupun ciri-ciri kebudayaan lainnya. Kita seringkali mendengar bagaimana birokrasi pemerintahan daerah – atau beberapa unit kerja strategis di bawahnya - dikuasai oleh satu kelompok etnis tertentu, atau dalam kasus Maluku, oleh kelompok agama tertentu. Untuk Maluku Utara, misalnya, kita menemukan orang Makian yang Islam lebih banyak di birokrasi pemerintahan daripada orang Kao yang Kristen. Di lembaga legislatif dan yudikatif pun seringkali dikeluhkan oleh masyarakat sebagai mempunyai kondisi yang sama, yaitu diwarnai oleh suatu bentuk 'diskriminasi' dan 'ketidak-adilan' yang sistematis atau terstruktur: apabila sang pimpinan atau kepala bagian berasal dari kelompok etnis atau agama tertentu, maka anak buahnya pun hampir semuanya berasal dari kelompok etnis atau agama yang sama. Begitu juga dalam bidang pendidikan yang merupakan sarana pencetakan sumber daya manusia yang berkecakupan, seringkali kita mendengar dan melihat adanya dominasi kelompok etnis atau kelompok agama tertentu. UNPATTI (Universitas Pattimura) sebagai salah satu perguruan tinggi negeri terkemuka di Ambon, pada waktu kerusuhan misalnya, disinyalir didominasi oleh kelompok Kristen (antara lain posisi Rektor /Dekan yang dipegang oleh orang Kristen). Itu sebabnya pada waktu kerusuhan, UNPATTI tidak lepas dari amuk kemarahan massa. Begitu juga dengan STAIN yang dipimpin oleh Atamimi cenderung didominasi oleh kelompok Islam.

Dikuasainya "posisi-posisi puncak dan strategis" dalam birokrasi pemerintahan dan universitas/ perguruan tinggi oleh kelompok etnis atau agama tertentu, tidak hanya menyebabkan "jatuhnya kendali perekrutan pegawai baru" ke tangan kelompok etnis atau agama tersebut, tetapi juga menyebabkan akses kepada penguasaan dan pengelolaan sumber daya alam di wilayah administrasi pemerintahannya menjadi "terbuka secara eksklusif" hanya pada anggota kelompoknya saja, dan secara langsung (melalui kebijakan-kebijakan yang dibuatnya) maupun tidak langsung (ada aura *exclusion* dan penolakan yang terpancar dari dalam kelompok) membatasi keterlibatan anggota di luar kelompok etnis atau agama yang bersangkutan. Fenomena pengusungan isu 'putra daerah' dalam upaya dominasi kekuasaan dan aset-aset lokal menunjukkan hal ini dengan sangat jelas. Kasus galian C yang disinyalir banyak dikuasai oleh pendatang sehingga penduduk lokal mencoba mendapatkan haknya kembali melalui PERDA atau PERDES adalah satu dari sekian banyak contoh kasus ketimpangan akses antara penduduk lokal vs pendatang. Desa Debut di Kepulauan Kei adalah satu di antaranya yang telah mencoba menerbitkan PERDES (No. 13 tahun 2001) tentang retribusi galian C yang ada di wilayah *pertuanan* desa Debut^{9 & 10}

Solusi Konflik: *Power sharing*?

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya dalam kerangka pemikiran, *Power sharing* adalah strategi untuk menyelesaikan perselisihan atau sengketa tentang siapa yang harus mempunyai posisi puncak (paling berkuasa) di dalam hirarki sosial¹¹ Pada titik ekstrimnya, *power sharing* bisa berarti memberikan

9

www.bappenas.go.id/pesisir/frontend/direktori.php?search=no&jenis=9&wilayah=23&PHPSESSID=78e1

¹⁰ PERDES Desa Debut ini tidak disahkan oleh pemerintahan kabupaten. Menurut informasi, alasan yang diberikan adalah karena landasan hukumnya belum ada.

¹¹ "Power Sharing & Autonomy Strategies", <http://www.colorado.edu/conflict/peace/treatment/powrshar.htm>.

kemerdekaan penuh dan mengizinkan kelompok minoritas untuk membentuk negara bangsanya sendiri yang berdaulat penuh. Ini adalah suatu hal yang sangat ditolak oleh pemerintah R.I. oleh karena itu, sebagai pengganti dari perkelahian tentang siapa yang harus menguasai siapa, maka konsep *power sharing* bisa dipakai untuk menekankan 'kekuasaan bersama'. Solusi *power sharing* ini dibuat untuk mengawinkan prinsip demokrasi dengan kebutuhan manajemen konflik di dalam masyarakat yang sangat terbagi-bagi. Sistem ini melibatkan sejumlah pengaturan politis yang biasanya terkandung dalam konstitusi. Di dalam sistem ini, semua unsur masyarakat yang utama diberikan bagian dari kekuasaan secara permanen, di mana tempat mereka di dalam pemerintahan dijamin oleh undang-undang. Pada prinsipnya, bentuk pemerintahan yang berdasarkan strategi *power sharing* ini merupakan pemerintahan koalisi, dimana hampir semua partai politik mendapat tempat. Kelompok minoritas juga dilindungi. Ide dasarnya adalah desentralisasi kekuatan dan pengambilan keputusan berdasarkan konsensus. Secara umum, seperti telah disebutkan sebelumnya, pilihan utama untuk *power sharing* mencakup ke empat bentuk ini¹²:

- **Otonomi**: mengizinkan kelompok etnik lain mengklaim identitas yang berbeda untuk melakukan kontrol langsung terhadap masalah-masalah penting mereka (beberapa atau semua aspek kehidupan mereka), dan pada waktu yang sama mengizinkan entitas yang lebih besar menjalankan kekuasaan yang terkait dengan kepentingan umum dari semua pihak. Dengan kata lain, otonomi ini bisa dibatasi hanya pada isu-isu cultural seperti agama dan pendidikan, atau bisa diperluas untuk mencakup bidang kehidupan sosial, ekonomi dan politik. Bentuk lain dari otonomi adalah 1) *Symmetrical Federalism*, yaitu dimana semua bagian atau unsur menikmati kekuasaan, dan 2) *Asymmetrical Federalism*

¹² Sisk, Timothy D., September 2003, "Power Sharing", http://www.beyondintractability.org/essay/power_sharing/

yang memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada daerah tertentu.

- ***Group Building-Block Approach*** atau ***Consociational Power Sharing*** yang mendorong pengambilan keputusan kolaboratif oleh kelompok-kelompok yang berkonflik. Pemerintahan ditangani oleh para pemimpin dari setiap kelompok yang bekerja sama untuk membuat keputusan dan menyelesaikan konflik. Pendekatan ini mengandalkan pembuatan keputusan dan kebijakan publik yang bebas-etnik. Untuk itu sistem pemilihan juga akan disusun atas dasar struktur multi-etnik untuk mendorong koalisi multi-etnik di dalam sistem politik.
- ***Integrative Approach*** atau '***centripetalism***', yaitu upaya untuk membangun koalisi politik multi-etnik atau mendorong pengakomodasian etnis melalui pempromosian 'titik singgung kepentingan-kepentingan'. Pendekatan ini bergantung pada insentif untuk mendorong kerja sama antar kelompok, seperti sistem pemilu yang mendorong perjanjian kerja sama multi-etnik antar calon atau partai politik sebelum pemilu

Walaupun idealnya otonomi penuh adalah pilihan yang terbaik bagi kelompok-kelompok minoritas, akan tetapi karena otonomi penuh suatu kelompok etnik atau agama tertentu sepertinya saat ini belum dimungkinkan kalau kita melihat kerangka nasional (Indonesia) yang menekankan pada persatuan dan kesatuan bangsa, sehingga walaupun telah diterapkan desentralisasi dan otonomi daerah, pada dasarnya homogenisasi dan sentralisasi kekuasaan masih merupakan hal yang lebih disukai, maka mungkin pilihan yang bisa ditawarkan adalah ***Group Building-Block Approach*** atau ***Consociational Power Sharing*** dan ***Integrative Approach*** atau ***centripetalism***.

Dalam usulan tentang ***power sharing*** yang dibuat oleh seorang Tamil di Kanada untuk menyelesaikan masalah Tamil versus Sinhala dikatakan bahwa

*Power-sharing practices offer an alternative to simple majoritarian forms of democratic governance ... The consociational and integrative approaches can be fruitfully viewed as conceptual poles in a spectrum of specific conflict-regulating institutions that promote power sharing... Power sharing can begin a profound movement of the society away from ethnicity as the strongest identifier. Coalitions may form along ethnic lines at the outset, but ideology or class may become more important ...*¹³

Untuk pelaksanaannya, yang bersangkutan mengusulkan untuk memperhatikan tiga variabel penting: a). Pembagian kekuasaan secara teritorial; b). Aturan-aturan dalam membuat keputusan; dan c). Kebijakan publik dalam hal bahasa, pendidikan, dan distribusi sumber daya. Kesemua ini mendefinisikan hubungan antara negara dan kelompok-kelompok etnik. Secara lebih spesifik lagi, ia menguraikan masing-masing pendekatan ke dalam 5 (lima) praktek pengaturan konflik (Ibid.), yaitu:

I. Untuk *Consociational Approach*:

- Memberikan otonomi teritorial dan menciptakan pengaturan 'konfederasi' yang diikat oleh perjanjian/kesepakatan
- Menciptakan multi-komunal atau federasi etnik
- Menerapkan representasi kelompok secara proporsional dalam penunjukan administrasi, termasuk aturan pembuatan keputusan secara konsensus pada eksekutif
- Menerapkan sistem pemilu yang sangat proporsional di dalam kerangka kerja parlemen
- Mengakui hak-hak kelompok atau federalisme korporat yang non-teritorial.

II. Untuk *Integrative Approach*:

- a. Menciptakan struktur federal yang campuran atau non-etnik

¹³ "Implied Burden on The International Community?", <http://www.tamilcanadian.com/eelam/hrights/?cat=22&id=1000934>.

- b. Membentuk negara kesatuan yang sentralistik dan inklusif
- c. Menerapkan lembaga pembuat keputusan administratif, legislatif, eksekutif yang mayoritas tetapi non-etnik atau netral secara etnik
- d. Menerapkan sistem pemilihan yang semi-mayoritas atau semi-proporsional yang mendorong pembentukan koalisi multi-etnik sebelum pemilu melalui pengumpulan suara.
- e. Merancang kebijakan publik yang 'buta etnisitas'

Barangkali, khusus untuk kasus Maluku bisa dipertimbangkan pendekatan *power sharing* yang bersifat integratif, dimana kelompok-kelompok kepentingan yang ada bekerja sama untuk membuat keputusan dan menyelesaikan konflik. persoalannya sekarang apakah mungkin membuat koalisi multi-etnik (dan multi-agama) untuk kasus Maluku? Bila ya, apa pilihan-pilihan yang bisa diajukan?

MUNGKINKAH POWER SHARING DIBERIKAN VIA PERDA "KEMBALI KE NEGERI/RATSCHAP/OHOI"?

Apabila kita berpikir dalam kerangka manajemen konflik untuk hubungan mayoritas-minoritas, seperti telah dikemukakan di atas, *power sharing* merupakan suatu pilihan bagi solusi konflik yang paling adil. Apabila kita bisa menganggap bahwa memang telah ada "*political will*" dari pemerintah pusat untuk melakukan *power sharing* dengan daerah (baik propinsi, kabupaten, kecamatan maupun desa) melalui penerapan UU Otonomi Daerah 1999/2000, maka barangkali kita bisa pula mengasumsikan bahwa "Perda 'kembali ke *negeri/ratschap/ohoi*'" adalah merupakan salah satu perwujudan dari niat baik tersebut, khususnya pada tingkat propinsi dan kabupaten untuk "berbagi kekuasaan" kepada kecamatan dan desa. Dalam hal ini kita dapat berasumsi bahwa "*negeri/ratschap/ohoi*" -sesuai dengan definisi sosialnya-

merupakan perwujudan dari kecamatan dan desa dalam pengertian yang lebih luas.

Apabila secara konseptual asumsi-asumsi di atas bisa diterima, maka persoalan kita sekarang adalah mencoba mempelajari apakah secara teknis-legal-administratif proses tersebut memang seperti itu adanya - yaitu suatu pembagian kekuasaan yang 'adil' dan 'representatif'? Secara lebih spesifik barangkali pertanyaannya adalah: dimanakah kelak tempat kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* dalam tatanan birokrasi pemerintahan formal yang berkuasa saat ini? Peran apakah yang bisa dimainkan oleh kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi*? Bagaimana kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* bisa menghindari tumpang-tindih peran dengan kelembagaan formal pemerintah daerah/DPRD? Mekanisme penyelesaian konflik antar lembaga yang seperti apa yang akan bisa dikembangkan di sini? Bagaimana mekanisme hukum yang akan dikembangkan untuk menghindari dualisme ataupun konflik legalitas antara hukum formal yang dianut pemerintahan daerah dengan hukum informal yang diyakini kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* dalam penanganan berbagai kasus (konflik) sosial, politik dan ekonomi?

Dari uraian di bab-bab sebelumnya (Bab II dan III) tentang proses "kembali ke *negeri/ratschap/ohoi*" di Kepulauan Kei (Maluku Tenggara), kota Ambon dan Maluku Tengah, kita bisa menyimpulkan beberapa hal penting yang secara umum menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas. Pertama, hasil analisa kelembagaan yang dilakukan untuk kedua kasus tersebut (*negeri* di kota Ambon dan Maluku Tengah & *ratschap/ohoi* di Maluku Tenggara) memperlihatkan bahwa sebagaimana sifat kelembagaan formal pemerintahan lokal yang cenderung dinamis, maka kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* juga bukanlah suatu kelembagaan tetap yang sudah baku atau statis (karena ia selalu berubah dari masa ke masa), sehingga dengan demikian kita tidak bisa menempatkan keduanya sebagai dua obyek yang saling bersebrangan, melainkan harus memandang mereka sebagai dua subyek yang saling berinteraksi satu sama lain.

Sebagai konsekwensi dari cara pandang yang demikian, maka dalam melihat posisi *negeri/ratschap/ohoi* dalam tatanan birokrasi pemerintahan formal pun, kita perlu menempatkannya secara arif bukan sebagai "obyek dari" ataupun "subyek terhadap", melainkan sebagai "dua subyek yang setara". Artinya, ada "hubungan dialogis" di antara kedua kelembagaan tersebut, terlepas dari apakah keduanya mau saling mendengarkan satu sama lainnya. Hasil penelitian memang menunjukkan bahwa kelembagaan formal belum mendengarkan aspirasi kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* dengan baik (karena proses uji publik – seperti dikatakan oleh banyak pihak di luar tim konseptor and pemerintah - lebih bersifat sosialisasi saja), sehingga perda "*kembali ke negeri/ratschap/ohoi*" – menurut banyak pihak - lebih sebagai "hadiah dari pimpinan kepada bawahan" daripada sebagai ekspresi dari "sikap politik yang egalitarian" yang menjadi syarat dasar untuk *power sharing* yang baik. Dengan kata lain, proses menuju *power sharing* yang sesungguhnya masih belum terjadi, kalau tidak bisa dikatakan masih jauh panggang dari api, untuk mengutip kembali kiasan di bab III. Pertanyaannya kemudian, bagaimanakah caranya agar proses menuju *power sharing* ini bisa menjadi lebih "ideal"? Pertanyaan inilah yang akan menjadi fokus utama penelitian tahun 2007 nanti.

Kedua, ada *setting* atau konteks lokal yang berbeda-beda antara Kota Ambon, Maluku Tengah dan Maluku Tenggara yang disebabkan oleh sejarah perkembangan masing-masing daerah yang berbeda-beda pula. Hal ini menyebabkan eksistensi dan peran kelembagaan *negeri* di Kota Ambon (dengan kota sebagai latar belakangnya) berbeda dengan peran dan eksistensi kelembagaan *negeri* di Maluku Tengah, dan berbeda pula dengan peran dan eksistensi kelembagaan *ratschap/ohoi* di Kepulauan Kei, Maluku Tenggara (yang cukup jauh jaraknya dari ibu kota propinsi/Ambon). Perbedaan peran dan eksistensi inilah yang pada tahap selanjutnya akan membedakan proses "kembali ke *negeri*" di Kota Ambon dengan proses "kembali ke *negeri*" di Maluku Tengah, dan proses "kembali ke

ratschap/ohoi” di Maluku Tenggara. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa “masih kuatnya” kelembagaan adat yang ada di suatu daerah sama sekali tidak berarti bahwa proses kembali ke *negeri/ratschap/ohoi* akan lebih baik dan lancar. Bahkan mungkin proses kembali ke *negeri* di Kota Ambon yang dinilai sudah “kurang kuat” adatnya, bisa lebih “baik” dari proses kembali ke *negeri* di Maluku Tengah maupun kembali ke *ratschap/ohoi* di Maluku Tenggara yang dianggap “lebih atau masih kuat” adatnya, terutama jika kita mempertimbangkan interaksi di antara kelembagaan formal (pemerintah) dan kelembagaan adat sebagai “kunci sukses”nya proses kembali ke *negeri/ratschap/ohoi*. Memang, apabila dilihat dari kemudahan pembentukan kembali struktur kelembagaan adat, kelembagaan adat di Maluku Tengah dan Maluku Tenggara memperlihatkan perkembangan atau kemajuan yang lebih cepat. Tetapi, seperti telah dikemukakan sebelumnya di Bab II, kita perlu membedakan proses “kembali ke *negeri/ratschap/ohoi*” ini ke dalam dua level, yaitu: internal (di dalam *negeri/ratschap/ohoi* itu sendiri) dan eksternal (antar *negeri/ratschap/ohoi* dan dalam hubungannya dengan kelembagaan formal/pemerintah). “Masih kuatnya” kelembagaan adat di Maluku Tengah dan Maluku Tenggara memudahkan proses ‘internal’, namun mungkin akan ‘menyulitkan’ proses ‘eksternal’, karena besarnya resistensi ‘internal’ terhadap perubahan dari luar. Sebaliknya, “kurang kuatnya” atau “sudah hilangnya” kelembagaan adat di Kota Ambon akan memudahkan proses ‘eksternal’ (masuknya pengaruh-pengaruh baru) karena proses ‘internal’ dapat dikatakan lebih-kurang merupakan sebuah ‘rekonstruksi baru’ sama sekali. Dengan demikian, pertanyaan tentang peranan apakah yang bisa dimainkan oleh kelembagaan adat, seperti halnya pertama-tama perlu dipelajari melalui kemampuan kelembagaan adat untuk menyelesaikan proses ‘internal’ dan ‘eksternal’ ini. Dalam hal kemampuan manajemen konflik dari kelembagaan tersebut juga menjadi teruji secara nyata. Dengan melakukan pengamatan terhadap proses tersebut secara lebih terfokus, diharapkan penelitian tahun 2007 dapat memberikan gambaran

yang lebih jelas tentang mekanisme apa yang perlu dikembangkan untuk "menjamin" bahwa proses 'internal' dan 'eksternal' tersebut "bisa selalu berjalan dengan baik". Sebagai catatan, tidak harus 100 % baik, tetapi tentu saja diperlukan paling 80-90 % "kelancaran" untuk menjamin suatu mekanisme dapat berjalan.

Ketiga, berbagai persoalan konflik yang terjadi di Kepulauan Maluku pada periode 1999-2001 pada dasarnya terkait dengan persoalan "perebutan kekuasaan" dan "perebutan aset-aset lokal", khususnya di berbagai unit kelembagaan formal (pemerintah), dan berbagai isu yang muncul dalam kaitannya dengan hal ini antara lain mencakup "persoalan diskriminasi etnis dan agama" dalam perekrutan kerja di birokrasi pemerintahan. Untuk mengatasi permasalahan ini maka secara teoritis konsep manajemen keberagaman bisa ditawarkan sebagai suatu solusi. Dengan diterapkannya perda "kembali ke *negeri/ratschap/ohoi*" sebagai suatu cara penyelesaian konflik horizontal, bisa diinterpretasikan bahwa – dalam pandangan para konseptornya - konsep "kembali ke *negeri/ratschap/ohoi*" tersebut sudah mencakup esensi dari konsep manajemen keberagaman yang sangat signifikan untuk menyelesaikan masalah diskriminasi etnis dan agama dalam perebutan kekuasaan dan aset-aset lokal. Pertanyaannya sekarang adalah bagaimana konsep manajemen keberagaman dapat diterapkan dalam konteks "kembali ke *negeri/ratschap/ohoi*", khususnya dalam hal menyelesaikan masalah diskriminasi perekrutan pegawai di kelembagaan lokal, baik pada kelembagaan adat sendiri, maupun dalam kelembagaan formal/pemerintah, yang dari hasil penelitian terdahulu diketahui memang merupakan permasalahan yang sudah "kronis dan melembaga" di Kepulauan Maluku? Mekanisme apa yang harus dikembangkan di antara kelembagaan adat dan kelembagaan formal/pemerintah agar secara hukum bisa menjamin bahwa masalah diskriminasi ini akan ditangani secara spesifik dan terfokus untuk memastikan keefektifannya? Dua pertanyaan ini merupakan inti permasalahan yang ingin dicari jawabannya dalam penelitian

lanjutan tahun 2007, khususnya untuk melihat kemampuan kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi* sebagai sarana kanalisasi dan pengelolaan konflik di Kepulauan Maluku.

Ke tiga poin penting yang dikemukakan di atas merupakan pertanyaan-pertanyaan mendasar yang harus dicari jawabannya agar selanjutnya dapat disusun model alternatif penataan kelembagaan lokal yang menjadi tujuan penelitian ini. Sebagai panduan dalam mencari jawaban atas pertanyaan-pertanyaan di atas, maka pada bab selanjutnya (Bab V) -melalui kajian tentang keberagaman dan kelompok minoritas di dalam *negeri/ratschap/ohoi*- dibahas pengertian konsep manajemen keberagaman yang menjadi esensi dari seluruh proses penataan atau *capacity building* kelembagaan lokal. Operasionalisasi konsep manajemen keberagaman ke dalam konteks *capacity building* kelembagaan *negeri/ratschap/ohoi*, dan dalam kaitannya dengan hak-hak minoritas pada hakekatnya dimaksudkan sebagai strategi penciptaan kondisi di mana *power sharing* yang 'adil' dan 'representatif' bisa terjadi.

BAB V
**Strategi manajemen keberagaman:
Operasionalisasi Konsep Keberagaman,
Hak-hak Minoritas dan *Power Sharing* dalam
Konteks *Capacity Building*
Kelembagaan *Negeri/Ohoi/Ratschap*
di Maluku Tengah & Maluku Tenggara**

Dalam hal keberagaman sosial, sebagai karakteristik umum masyarakat Indonesia, termasuk masyarakat Maluku, serta kaitannya dengan dihidupkannya kembali lembaga *negeri/ohoi/ratschap* sebagai bagian dari pemerintahan adat di Maluku Tengah (termasuk Kota Ambon) & Maluku Tenggara, maka penelitian ini juga mengkaji kemungkinan penerapan konsep keberagaman, hak-hak minoritas dan *power sharing* dalam konteks kelembagaan *negeri/ohoi/ratschap* tersebut. Tiga pertanyaan pokok yang diajukan dalam kajian tersebut adalah:

1. Seberapa beragamnya elemen-elemen di dalam suatu *negeri/ohoi/ratschap*?
2. Apakah ada kelompok minoritas dalam satu atau setiap *negeri/ohoi/ratschap*?
3. Bagaimana kemungkinan melakukan *power sharing* antara mayoritas dan minoritas dalam kelembagaan *negeri/ohoi/ratschap*?

Keberagaman Internal *Negeri/Ohoi/Ratschap*

Sebagaimana uraian di atas, kita masih bisa menemukan sejumlah *negeri/ohoi/ratschap* di Propinsi Maluku (khususnya di Kabupaten Maluku Tengah, Kabupaten Maluku Tenggara dan Kota Ambon) yang keberadaannya teridentifikasi dari 'penamaan dalam bahasa lokal' yang masih dipergunakan, di samping kenyataan bahwa 'kedudukan pemimpin' masih

dipertahankan dan sampai batas-batas tertentu masih mendapatkan pengakuan dan penghormatan dari warga pendukungnya. Walaupun struktur dan organisasi kelembagaannya tampak sudah mengalami banyak perubahan dengan hilangnya peran posisi-posisi strategis tertentu - seperti peran Kewang sebagai penjaga hutan, laut dan kekayaan lokal lainnya - akan tetapi sepertinya ada beberapa posisi tertentu yang peran strategisnya dirasakan perlu untuk dikembalikan sebagai 'kebutuhan lokal' dalam menghadapi persoalan-persoalan sosial yang timbul akibat modernisasi dan globalisasi, seperti sengketa tanah dan sumber daya alam. Persoalannya adalah posisi-posisi manakah yang benar-benar diperlukan dalam mengembalikan peran *negeri/ohoi/ratschap* sebagai kelembagaan masyarakat yang berakar dari masyarakat itu sendiri?

Pengembalian peran *negeri/ohoi/ratschap* pada hakekatnya bukan sekedar merupakan pengembalian pengakuan atas kedudukan/status Raja atau *Rat*, dan posisi-posisi lain, melainkan untuk memastikan bahwa peran kelembagaan tersebut bisa membantu menyelesaikan masalah-masalah masyarakat yang selama ini tidak bisa ditangani oleh pemerintah daerah. Oleh karena itu, penting untuk diperhatikan penggabungan unsur-unsur tradisi dengan kebutuhan kontemporer yang tepat bagi kebutuhan lokal tersebut. Hal ini sepertinya cukup disadari oleh masyarakat Maluku sendiri, walaupun formula yang akan dipakai untuk penggabungan unsur-unsur tersebut masih belum jelas, sehingga kita melihat adanya berbagai 'konstruksi' yang dibuat oleh kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat - baik kelompok 'tradisional' maupun kelompok 'modern' atau 'pembaharu', termasuk konstruksi yang diwarnai oleh kepentingan kelompok 'oportunistis'. Hal ini terlihat jelas dari perdebatan tentang 'Perda' baik di Kabupaten Maluku Tengah, di Kota Ambon, maupun di Kabupaten Maluku Tenggara (Kepulauan Kei). Di internal *negeri/ohoi/ratschap* sendiri, kita melihat adanya kelompok-kelompok dengan agenda kepentingan yang berbeda-

beda, sebagaimana tercermin, antara lain, dalam kasus Abeean vs Yafavun di Kei Kecil tentang sejarah asal-usul desa dan otentisitas.

Institusi lokal "tradisional" bukan satu-satunya institusi yang perlu diperhatikan dalam konteks pengembalian peran *negeri/ohoi/ratschap*, karena institusi sosial tidak berada dalam ruang dan waktu yang *fixed* atau tetap, melainkan berkembang dalam konteks ruang dan waktu yang selalu berubah, mengikuti perubahan dan perkembangan masyarakat. Oleh sebab itu, seperti telah disinggung sebelumnya ada kekuatan-kekuatan baru-modern yang perlu diperhitungkan, seperti birokrasi pemerintahan, partai politik-dewan perwakilan rakyat, dan lembaga non-pemerintah seperti LSM-Lembaga Swadaya Masyarakat.

Kelompok Minoritas di dalam Negeri/Ohoi/Ratschap

Dari hasil penelitian lapangan, diketahui bahwa pada umumnya "pendatang baru" – yang seringkali dikelompokkan sebagai *Soa Borgor* -bisa merupakan kelompok minoritas di dalam *negeri/ohoi/ratschap* karena pembentukan dan struktur kepemimpinannya berdasarkan sejarah asal-usul/kedatangan – begitu juga keterwakilan di dalam *ratschap* didasarkan pada hubungan kekeluargaan atau *fam* - yang memberikan kedudukan istimewa bagi kelompok-kelompok terpilih, seperti: a). "kelompok pertama yang menetap" di dalam komunitas yang bersangkutan, dan ini terlihat jelas dari posisi "*tuan tan*" yang sangat penting dalam masyarakat Kei; b). Kelompok yang telah diangkat pada suatu waktu tertentu di masa lalu sebagai "pimpinan tertinggi" dengan gelar Raja atau *Rat*, ataupun gelar lainnya. Selain itu, dalam sejarah panjang *negeri/ohoi/ratschap* sendiri sudah ada kelompok masyarakat yang sejak awal memang ditempatkan pada posisi 'marginal' karena beberapa alasan tertentu – antara lain akibat diterapkannya 'sanksi sosial' atas pelanggaran berat yang dilakukannya – sehingga sampai hari ini, di Kepulauan Kei misalnya, masih ditemukan kelompok masyarakat yang 'tersih' dari posisi-posisi strategis di dalam

masyarakat. Kelompok masyarakat lainnya yang juga sulit menduduki posisi-posisi strategis tersebut adalah "wanita", karena memang dalam sejarah dan adat patriarki, "wanita" tidak boleh mempunyai peran yang 'pro-aktif'.

Power Sharing & Keorganisasian: Usulan Manajemen Keberagaman dalam Kelembagaan Negeri/Ohoi/Ratschap untuk Resolusi & Pengelolaan Konflik

Dalam menangani isu keberagaman di Maluku, kita perlu kembali kepada tiga pendekatan umum yang sudah dikemukakan sebelumnya, yaitu: 1). Affirmative action, 2). Memahami perbedaan, dan 3) Mengelola keberagaman. **Affirmative action**: adalah kerangka kerja utama untuk program manajemen keberagaman, dan ia merupakan inisiatif – biasanya dari pemerintah - yang bersifat reaktif dan dimandatkan oleh hukum untuk memastikan bahwa tenaga kerja mencerminkan kondisi nyata masyarakat, dan untuk meningkatkan kesadaran pekerja tentang kontribusi kelompok-kelompok masyarakat yang secara historis tidak pernah diakui keberadaannya. **Memahami perbedaan** artinya terjadinya kesadaran dan penerimaan terhadap perbedaan di antara orang-orang, baik dalam hubungan personal maupun antar personal, yang meliputi berbagai dimensi seperti ras, jenis kelamin, umur, cara berpikir, agama, orientasi seksual, tingkatan profesi dan fungsionalitas. **Mengelola keberagaman** adalah proses manajemen yang komprehensif yang bertujuan mengembangkan lingkungan yang bermanfaat dan mendukung bagi semua pekerja. Ketiga hal ini saling terkait satu sama lain, artinya kita tidak bisa melakukan *affirmative action* tanpa melakukan kegiatan-kegiatan untuk memahami perbedaan ataupun mengelola keberagaman.

Untuk melakukan *affirmative action* dalam kasus Maluku, kita perlu terlebih dahulu mengidentifikasi ketimpangan-ketimpangan yang terjadi. Hal ini telah dicoba untuk dibahas di bagian sebelumnya, akan tetapi, identifikasi yang diperlukan untuk bisa benar-benar menerapkan *affirmative action* bagi kelompok yang secara historis tidak pernah diakui

keberadaannya masih harus dilakukan penelitian lebih lanjut. Oleh sebab itu, usulan manajemen keberagaman dalam tulisan kali ini baru berupa konsep-konsep yang perlu dijabarkan dan dioperasionalkan melalui penelitian lapangan yang lebih terfokus pada implementasi *affirmative action* ini.

Dalam upaya melakukan manajemen keberagaman, yang pertama-tama penting untuk diperhatikan adalah sasaran kelembagaan yang ingin "dikoreksi". Dalam konteks *capacity building* kelembagaan lokal di Maluku, jelas bahwa sasaran di sini adalah kelembagaan pemerintah lokal yang formal ditambah dengan lembaga-lembaga informal penunjangnya. Setelah kita bisa menetapkan kelembagaan sasaran, baru kemudian kita bisa memperhatikan faktor-faktor penting yang terkait dengan implementasi *affirmative action* dan manajemen keberagaman, yaitu : 1). *mind set* dari organisasi, 2). suasana di dalam organisasi, dan 3). perbedaan perspektif yang dibawa setiap orang ke dalam organisasi yang dikarenakan oleh perbedaan ras, gaya kerja, ketidak-mampuan fisik dan perbedaan-perbedaan lainnya. Sebagaimana digariskan oleh teori organisasi, organisasi yang baik menghargai orang dan menumbuhkan-kembangkan lingkungan dimana kesadaran budaya, sensitivitas, keadilan dan integritas berjaya. Semua pekerja harus percaya bahwa mereka bisa maju apabila mereka mempunyai kualifikasi, termotivasi dan bekerja keras. Oleh sebab itu, penting untuk mengidentifikasi – untuk selanjutnya dikoreksi melalui *affirmative action* – hal-hal yang melanggar sensitivitas, keadilan dan integritas yang terjadi dalam kelembagaan-kelembagaan lokal di Maluku. Rasisme institusional yang sudah diidentifikasi di atas, walaupun belum secara detail – termasuk di perguruan tinggi UNPATTI dan STAIN - adalah salah satu contohnya. Untuk melakukan perubahan ke arah manajemen keberagaman sesuai prinsip organisasi di atas diperlukan agen-perubahan. Agen Perubahan yang diperlukan di sini adalah mereka-mereka yang di dalam organisasi, baik pada level pimpinan tertinggi, level manajer maupun pekerja, telah menerima pendidikan tentang bagaimana mengelola

keberagaman dan berkomitmen untuk memfasilitasi perubahan dengan menjadi model tingkah laku yang benar dan/atau tepat. Oleh sebab itu, penting untuk mengidentifikasi mereka-mereka yang potensial untuk menjadi agen-agen perubahan dimaksud.

Selain itu juga diperlukan dukungan dari pemimpin yang mempunyai visi, kredibilitas dan otoritas, yang dipandang oleh yang lainnya sebagai anggota penting dari 'kebudayaan baru' dan oleh karena itu mempunyai kredibilitas untuk membawa organisasi kepada visi yang baru. Dalam hal ini penting untuk diingat apa yang dikemukakan oleh Daniel Goleman dalam bukunya *Emotional Intelligence*¹: persoalan utama yang seringkali terjadi adalah perlakuan diskriminatif yang dialami oleh kelompok tertentu. Kasus gugatan kelompok kulit hitam terhadap restoran Denny's di Columbia, Carolina Selatan, yang diceritakan oleh Goleman, memperlihatkan bahwa momen penuh prasangka yang ditunjukkan secara terang-terangan oleh para pelayan restoran terhadap para pelanggan kulit hitam merupakan pola diskriminasi yang dilatar-belakangi oleh anggapan yang melekat - terutama pada tingkat manajer distrik dan manajer cabang - di seluruh jaringan Denny's bahwa "pelanggan kulit hitam membawa sial dalam bisnis". Akibat gugatan dan pemberitaan pers maka restoran Denny's pada akhirnya harus "memperbaiki sikapnya", dimana setiap karyawan, terutama para manajer, harus mengikuti pelatihan-pelatihan tentang keuntungan langganan multiras - bahwa "bahkan seandainya orang membawa prasangka ke tempat kerja, mereka harus belajar untuk bertindak seolah-olah mereka tidak berprasangka sama sekali". Alasan yang dipakai, bukan hanya "harus dihormatinya martabat manusia", melainkan juga karena secara demografis sudah terjadi perubahan wajah angkatan kerja dan pelanggan, sehingga ada kebutuhan pragmatis pada perusahaan-perusahaan internasional untuk memperkerjakan "karyawan yang bukan saja dapat mengesampingkan setiap

¹ Goleman, Daniel (1995), *Emotional Intelligence*, yang dialih-bahasakan oleh T. Hermaya dan diterbitkan oleh PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, dengan judul "Kecerdasan Emosional: Mengapa EI lebih Penting daripada IQ" pada tahun 1996.

prasangka agar dapat menghargai orang-orang dari berbagai macam budaya (dan pasar) namun juga dapat mengubah sikap menghargai tersebut menjadi keuntungan kompetitif ... dalam kerangka kreativitas kolektif dan energi wirausaha yang semakin tinggi ". Akan tetapi, seperti dingatkan oleh Goleman, kursus-kursus keanekaragaman itu tidaklah memadai, karena seringkali justru menciptakan suasana konfrontasi yang dapat memperhebat ketegangan, mengkotak-kotakkan golongan di tempat kerja dan semakin tajamnya perbedaan, karena prasangka adalah semacam pelajaran emosi yang terjadi pada masa-masa awal dalam kehidupan - di masa kanak-kanak, walaupun keyakinan untuk pembenarannya muncul belakangan - sehingga menyulitkan usaha untuk menghapus reaksi-reaksinya sama sekali. Menurut Goleman, "jauh lebih mudah mengubah keyakinan intelektual daripada mengubah perasaan terdalam", karena "orang lebih mudah mengingat contoh-contoh yang mendukung stereotip dan cenderung meremehkan contoh-contoh yang menentangnya". Oleh sebab itu Goleman mengusulkan bahwa "[b]ila bias yang sudah mendarah daging tak dapat disingkirkan ... [maka] yang dapat diubah adalah apa yang mereka lakukan berdasarkan bias tersebut". Menurut pendapatnya, sikap menutup mata terhadap tindakan berprasangka lah yang menyebabkan diskriminasi tumbuh subur. Goleman juga menekankan bahwa dalam hal ini orang-orang yang memegang posisi kekuasaan memegang peranan penting: "kegagalan mereka untuk menghukum tindakan berprasangka 'mengirimkan' pesan tak terucapkan bahwa perbuatan semacam itu boleh-boleh saja". Oleh karena itu, menurut Goleman, penting untuk melihat apakah para pemegang kekuasaan tersebut mempunyai kecerdasan emosional, terutama "kecakapan sosial untuk mengetahui bukan saja kapan tetapi juga *bagaimana* berbicara secara produktif menentang bias (*italic* ada pada aslinya). Kecerdasan sosial atau kecerdasan antar pribadi ini mencakup kemampuan: 1). Mengorganisir kelompok; 2). Merundingkan pemecahan;; 3). Hubungan pribadi yang terdiri atas empati dan menjalin hubungan; dan 4).

Analisis sosial, yaitu mampu mendeteksi dan mempunyai pemahaman tentang perasaan, motif, dan keprihatinan orang lain. Selain itu, Goleman menganjurkan agar pelatihan keanekaragaman yang lebih efektif menyusun aturan dasar baru yang eksplisit dan berlaku di seluruh negeri, dan aturan baru ini menyatakan "bahwa prasangka dalam bentuk apa pun merupakan pelanggaran", dan dengan demikian "mendorong orang yang tadinya hanya berdaya sebagai penonton ...mau menyuarakan ketidaksukaan dan keberatannya". Barangkali kedua hal ini bisa dijadikan salah satu syarat utama dalam menunjuk seorang pimpinan di lembaga-lembaga lokal di Maluku.

Selanjutnya, untuk melakukan *power sharing*, pada dasarnya ada beberapa sikap dan tingkah laku yang juga perlu dikembangkan sebagai dasar atau fondasi hubungan antar kelompok, dan sikap atau tingkah laku ini bisa dengan mudah diobservasi. Pertama, mau berkomunikasi – secara aktif dan terbuka tukar-menukar ide dan meminta justifikasi; kedua, pengertian – percakapan yang logis, dan memahami keinginan dan kebutuhan orang lain; ketiga, bisa diandalkan – memperlihatkan kemampuan, mengirimkan pesan yang jelas dan sederhana, dan menunjukkan bahwa maksud kita adalah saling menguntungkan; keempat, rasional – ada keseimbangan antara mempertahankan ide dan menerima tantangan ide, serta bisa menggunakan respon emosi untuk memahami suatu kepercayaan (*belief*); kelima, tidak memaksa – mau mempertimbangkan kemungkinan merubah cara berpikir, dan melakukan persuasi berdasarkan logika dan prinsip; dan keenam, mau menerima – menunjukkan sikap saling menghargai dan mau belajar dari yang lain, mendengarkan orang lain dan berpartisipasi dalam percakapan yang terbuka dan seimbang tentang suatu kepercayaan (*belief*).

Sebelum pada akhirnya kita menetapkan bentuk *affirmative action* yang ingin diimplementasikan, penting pula - sesuai dengan konteksnya – kita menetapkan tipe keberagaman yang ingin dikembangkan dalam kelembagaan lokal yang dimaksud.

Tipe-tipe keberagaman itu dapat dibedakan berdasarkan: 1). Fungsinya, yaitu 'keberagaman fungsional' dimana perbedaan dilakukan berdasarkan pada fungsi dan tugas organisasi; 2). Tujuan bisnis, dimana produk dan jasa yang berbeda ditawarkan kepada pelanggan atau pasar yang berbeda pula; 3). Jenis tenaga kerja, yaitu tipe-tipe pekerja yang berbeda dengan tipe-tipe atribut yang berbeda juga; 4). Jenis pekerjaan, mencakup berbagai macam pekerjaan yang berkaitan dengan misi organisasi 5). Profesi, yang menekankan isu pelatihan dan *credentials* yang dibutuhkan untuk pelaksanaan pekerjaan (kinerja); dan 5). Keberagaman sosial, yang menyarankan variasi dan karakteristik untuk mengidentifikasi identitas sosial seseorang, seperti gender, ras, etnis, agama, orientasi seksualnya, kemampuan fisik, dan latar belakang keluarga, ekonomi, pendidikan dan geografis, serta status.

Penutup: Langkah-langkah ke depan

Mengacu pada usul manajemen keberagaman di atas, penting untuk disadari bahwa usulan di atas secara teknis masih belum dapat diimplementasikan. Hal ini dikarenakan detail kondisi lapangan masih belum lengkap, terutama dalam hal yang terkait dengan: (1). Faktor kepemimpinan; (2). Pola pengembangan profesi dalam konteks rencana organisasi lembaga lokal; (3). Jaringan informasi yang ada; dan (4). Sistem pelayanan publik. Oleh sebab itu perlu dilakukan penelitian lebih lanjut yang mencakup hal-hal berikut:

1. Mengidentifikasi tipe lokal dari pemimpin-pemimpin yang mempunyai visi dan kredibilitas serta otoritas.
2. Kebudayaan (kesadaran, komunikasi, nilai-nilai, hubungan/keterkaitan dengan komunitas), perjanjian/kesepakatan (tujuan, prioritas, aturan-aturan pelaksanaan, laporan tahunan), struktur (manajemen dan dewan), manajemen kinerja (laporan performa yang menyangkut langkah-langkah dan nilai-nilai manajemen). Hal-hal ini dibutuhkan untuk membaca keberagaman (dalam

konteks ketimpangan sosial yang ada) sehingga dapat ditentukan *affirmative action* yang diperlukan. Dengan kata lain diperlukan sensus atas dasar ras/etnis, agama dan gender yang terkait dengan tingkat pendidikan, taraf ekonomi dan distribusi geografis dalam bentuk tabel-tabel yang mudah dipahami. Secara lebih spesifik, kita perlu memeriksa kebudayaan dan iklim organisasi lembaga (dan pemerintahan) lokal – termasuk struktur organisasi, pembagian kerja, proses manajemen dan lingkungan kerja - sehingga kita bisa memahami tingkah laku di tempat kerja dan mengidentifikasi sikap-sikap yang bias terhadap perbedaan. Selain itu perlu dilakukan asesmen terhadap seberapa jauh kebudayaan organisasi dan tempat kerja mendukung inklusifitas dengan membuat test kesadaran dan penerimaan atas perbedaan di antara birokrat-birokrat lokal.

3. Sistem rekrutmen dan seleksi sehingga bisa ditentukan perekrutan tenaga kerja yang tepat.. Dalam hal ini penting untuk diperiksa latar belakang pegawai negeri di lembaga pemerintahan lokal, di samping posisi-posisi strategis yang ada di dalam organisasi pemerintahan lokal (termasuk persyaratan yang ditetapkan untuk posisi-posisi tersebut)
4. Hal yang menyangkut *Retention* (seperti lingkungan, induksi, kebijakan yang ramah keluarga) dari staff informasi teknologi, terutama yang mengatur *grievance procedures* atau prosedur pengaduan yang terdiri dari *merit protection*, komite, bagian keluhan dan unit investigasi. Dalam hal ini matrik tentang pelayanan publik yang ditawarkan pada tingkat lokal akan sangat bermanfaat untuk melihat persoalan ini.
5. Kaitkan kompetensi dengan pelatihan serta perencanaan tenaga kerja, yaitu fleksibilitas & audit keberagaman untuk kelompok tertentu seperti wanita, orang cacat, dsb.
6. Evaluasi pelatihan yang ditawarkan dalam lembaga (dan pemerintahan) lokal

Dengan memperhatikan berbagai faktor di atas, pada tahap selanjutnya diharapkan akan dapat dibuat model tentatif untuk mengubah tingkah laku organisasi yang tepat sehingga kebudayaan organisasi bersifat inklusif terhadap keberagaman. Apabila memungkinkan, model ini bisa pada waktu yang bersamaan diuji-cobakan pada kelembagaan lokal, baik lembaga adat maupun lembaga pemerintahan yang ada agar hasil penelitian tahun 2007 bisa memberikan gambaran yang lebih lengkap tentang problematika *capacity building* kelembagaan lokal di Kepulauan Maluku, beserta alternatif solusinya.

DAFTAR PUSTAKA

- Adiyoga, Dewa Bagus, 2002, "*Satu Bali: Upaya Mempertahankan Bali Sebagai Satu Kesatuan Entitas Sosial, Budaya, dan Ekonomi*", makalah Seminar Internasional Ketiga, *Dinamika Politik Lokal di Indonesia: Pluralitas Dalam Perspektif Lokal*, tanggal 9-12 Juli di Percik Salatiga.
- Analisis CSIS, No.2, Tahun XXXI/2002
- Anderson, Benedict, 2001, *Imagined Communities Komunitas-Komunitas Terbayang*, Yogyakarta: Insist-Pustaka Pelajar.
- Arif, Saiful (ed), 2001, *Birokrasi dalam Polemik*, Pusat Studi Kewilayahan Universitas Muhammadiyah Malang & Pustaka Pelajar.
- Bamba, John., 2001, "*Menggalang Solidaritas Mempertegas Identitas: Masyarakat Adat Dayak Kalimantan dan Resiliensi Ekologis*", dalam Niko Andasputra et.al. (editor), *Pelajaran Dari Masyarakat Dayak: Gerakan Sosial dan Resiliensi Ekologis di Kalimantan Barat*, Pontianak: Institute of Dayakology Research and Development.
- Baso, Ahmad, 2002, *Plesetan Lokalitas Politik Pribumisasi Islam*, Jakarta: Desantara.
- BPS, 2004, *Maluku Tenggara dalam Angka*.
- Bolaffi, Guido, et.all (eds), 2003, *Dictionary of Race, Ethnicity & Culture*, London-Thousand Oaks-New Delhi: SAGE Publication.
- Budiman, Arief, 1995, "*Dimensi Sosial Ekonomi Konflik Antar Agama di Indonesia*", dalam Dialog: Kritik dan Identitas Agama, Yogyakarta: Dian/Interfidei.
- Chauvel, Richard, 1990, *Nationalists, Soldiers and Separatists*, Leiden, Netherlands: KITLV Press.

- Djuweng, Stephanus, 1997, "*Dayak Kanayatn, Kelompok Besar yang Hampir Terlupakan*" dalam Nico Andasputra dkk (editor), *Mencermati Dayak Kanayatn*, Institute of Dayakology Research and Development.
- Duverger, Maurice, 1998, *Sosiologi Politik*, Rajawali Press, edisi keenam.
- Dwipayana, Ari Dwipayana AAGN., 2002, *Laporan Need Assesment Pemberdayaan Masyarakat Adat di Bali*, Yogyakarta: IRE.
- Efendi, Ziwari, S.H., 1987, *Hukum Adat Ambon Lease*, Jakarta, PT Pradya Paramita.
- Eko, Sutoro, 2003, "Meletakkan Desa dalam Desentralisasi dan Demokrasi", dalam Karim, Abdul Gaffar (ed), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Foley, Margaret & Michael Ewing, 2006, *Political Acts & Language Revitalization: Community & State in Maluku*.
- Giddens, Anthony, 1995, *The Constitution of Society*, Cambridge – UK: Polity Press.
- Goleman, Daniel, 1995, *Emotional Intelligence*, yang dialih-bahasakan oleh T. Hermaya dan diterbitkan oleh PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, dengan judul "Kecerdasan Emosional: Mengapa EI lebih Penting daripada IQ" pada tahun 1996.
- Grindle, Merilee S (ed.), 1997, *Getting Good Government*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, dikutip dari Moeljarto Tjokrowinoto, "Transformasi Kontekstual dan Capacity Building Birokrasi: Di Ambang Krisis Konstitusi ?", *Analisis CSIS*, No.2, Tahun XXXI/2002.
- Harian Kompas*, 2003, "Reformasi Birokrasi Butuh Rakyat yang Kritis", 6 Juli
- Hasanuddin, et.al., 2000, *Pontianak 1771-1900: Suatu Tujuan Sejarah Sosial Ekonomi*, Pontianak: Romeo Grafika.

- Hermawanti, Mevi, 2002, *Laporan Need Assesment Pemberdayaan Masyarakat Adat di Nusa Tenggara Timur*, Yogyakarta: IRE.
- Higazi, Adam, 2001, "Dilemmas and Definitions in Post-Conflict Rehabilitation", ECDPM discussion paper 25-30 in July, www.ecdpm.org.
- Hudayana, Bambang, 2002, *Laporan Need Assesment Pemberdayaan Masyarakat Adat di Kalimantan Barat*, Yogyakarta: IRE.
- Kutoyo, Sutrisno dan Soenjata Kartadarmadja (eds), 1977, *Sejarah Daerah Maluku*, Proyek Pengembangan Media Kebudayaan, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- Laksono, Paschalis Maria, 2002, *The Common Ground in the Kei Island: Eggs from One Fish and One Bird*, Galang Press, Jogjakarta.
- Laksono, P.M. (et.al.), 2003, *Ken Sa Faak: Benih-benih Perdamaian dari Kepulauan Kei*, Nen Mas II dan INSIST 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.
- Pieris, John, 2004, *Tragedi Maluku: Sebuah Krisis Peradaban*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- OPM, 2003, *Capacity Building in Local Government – Research on Capacity Building Needs*, Final Interim Report to ODPM.
- Rex, John., 2002, "Konsep Mengenai Masyarakat Multikultural", dalam Aryo Danuasi (ed.). Pendidikan Memang Multikultural, Jakarta: SET-Ragam.

- Rhodes, R.A.W., 1995, "The Institutional Approach", dalam David Marsh dan Gerry Stoker, *Theory and Methods in Political Science*, MacMillan Press LTD.
- Schopflin, George, 1997, "Civil Society, Ethnicity and the State: a threefold relationship", paper for conference on Civil Society in Austria, Vienna, 20-21 Juni, <http://www.ssees.ac.uk/gsl.htm>.
- Sisk, Timothy D., September 2003, "Power Sharing", http://www.beyondintractability.org/essay/power_sharing/
- Sudjito, Arie, 2002, *Laporan Need Assesment Pemberdayaan Masyarakat Adat di Sumatera Selatan*, Yogyakarta: IRE.
- Thorburn, Craig Carpenter, 2000, *Kau Kuat, Kau Pinter, Kau Punya (You're Strong, You're Clever, It's Yours): Changing Coastal Resource Management Institutions and Practice in the Kei Islands, Eastern Indonesia*, Disertasi, University of California, Los Angeles.
- Trijono, Lambang, (ed), 2004, *The Making of Ethnic & Religious Conflict in Southeast Asia: Cases and Resolutions*, CSPA Books.
- Uburo, Soleman, 2004, "Orang Evav & Atnabar Evav: Benteng Terakhir yang mulai Goyah", dalam Roem Topatimasang (Penyunting), *Orang-orang Kalah*, Insist Press.
- Warsito, Yuwono dan Teguh (eds), 2003, *Otonomi Daerah: Capacity Building dan Penguatan Demokrasi Lokal*, Puskodak UNDIP.
- Yanuarti, Sri, dkk., 2003, *Konflik di Maluku Tengah: Penyebab, Karakteristik dan Penyelesaian Jangka Panjang*, Jakarta: LIPI.
- Yanuarti, Sri, dkk., 2004, *Konflik di Maluku Utara: Penyebab, Karakteristik dan Penyelesaian Jangka Panjang*, Jakarta: LIPI.

Yunanto dan Sutoro Eko, 2002, *Laporan Need Assesment Pemberdayaan Masyarakat Adat di Sumatera Barat*, Yogyakarta: IRE.

Yuwono, Pujio S., 1996, "Demokrasi di Kalangan Masyarakat Dayak" dalam Mohammad Nadjib dkk (editor), *Demokrasi dalam Perspektif Budaya Nusantara*, Yogyakarta: LKPSM.

Sumber dari Internet

"Beyond Ethnicity and Nationalism: National Consciousness", <http://www.ethiopiancommentator.com/beyondethnicity/>.

BPS – Regional Investment Indonesia: Maluku, http://regionalinvestment.com/index.php?option=com_content&task=view&id=11236&Itemid=561.

BPS, <http://www.bps.go.id/~maluku/data-sektor/kependudukan/tabel-1.html>.

BPS – Maluku Sekilas, <http://www.bps.co.id/~maluku/sekilas/index.html>.

Direktori Database Peraturan Perundang-Undangan - Peraturan Desa Maluku, www.bappenas.go.id/pesisir/frontend/direktori.php?search=no&jenis=9&wilayah=23&PHPSESSID=78e1.

"Ethnicity, State, and Nation-Building – Experiences, Policies and Conceptualization", <http://www.jochen-hippler.de/neu-aufsaezte/Nation-Building.htm>.

"Implied Burden on The International Community?", <http://www.tamilcanadian.com/eelam/hrights/?cat=22&id=1000934>.

Kabupaten Maluku Tenggara, Selasa 13 November 2001, <http://bankdata.depkes.go.id/kompas/Kabupaten%20Maluku%20Tenggara.pdf>.

Maluku-RMV,

<http://www.rmv.nl/publicaties/4Maluku/e/e1.html>.

“Managing Diversity at NOAA... Definitions & Commonly Asked Questions”,

http://www.wfm.noaa.gov/diversity/definitions_faqs.html.

”Power Sharing & Autonomy Strategies”,

<http://www.colorado.edu/conflict/peace/treatment/powrshar.htm>

Propinsi

Maluku,

<http://www.malukuprov.go.id/?pilih=hal&id=4>.

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

<http://lgi.osi.hu/documents.php?id=28>.

TokohIndonesia.com,

<http://www.tokohindonesia.com/pejabat/pemda/maluku/index.shtml>.