



Oleh: Heru Nugroho

# Etnosentrisme dan Politik Representasi dalam Era Otonomi Daerah

## Pendahuluan

Ketika terjadi perubahan sistem pemerintahan dari otoritarian sebagaimana era Orde Baru ke pemerintahan demokratis, Indonesia pun kemudian memasuki babak baru dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan daerah. Sebagaimana di ketahui pemerintahan pada era Orde Baru memang dengan sengaja memilih model otoritarian bukan saja karena riil pemegang kekuasaan adalah elite militer, tetapi lebih dari itu pemerintah berasumsi pembangunan yang berorientasi pertumbuhan tidak akan efektif jika tidak ada stabilitas politik. Untuk memberikan garansi terciptanya stabilitas nasional, maka pemerintah perlu bertindak tegas dengan menerapkan pendekatan keamanan yang represif dan sentralistik.

Pilihan politik seperti itu kemudian mengkondisikan negara tampil begitu kuat, dominan, dan hegemonik, sementara masyarakat menjadi lemah. Negara mempunyai otonomi relatif yang tinggi terhadap kelompok-kelompok dan masyarakat pada umumnya. Negara di sini termanifestasi pada lembaga kepresidenan, jajaran eksekutif pemerintahan di bawahnya, birokrasi pemerintah, dan militer. Sedangkan masyarakat termanifestasi pada partai politik, organisasi massa, kaum profesional, asosiasi-asosiasi, dan rakyat pada umumnya.

Negara senantiasa mampu mengendalikan masyarakat dalam segala hal yang berkaitan dengan dimensi ideologi, politik, ekonomi, sosial, dan kebudayaan. Oleh karena itu, fenomena apa pun yang terjadi dalam masyarakat senantiasa berkaitan dengan peran negara yang dominan. Melalui mesin birokrasi yang sentralistik dan penggunaan militer sebagai instrumen negara, pemerintah dengan efektif merealisasikan kehendaknya lewat program pembangunan. Negara melakukan apa saja, mulai dari hal yang kecil-kecil hingga yang besar, dari hal yang teknis hingga strategis, dan bahkan dari sesuatu yang bersifat konstruktif hingga destruktif.

Sejak berakhirnya pemerintahan Orde Baru, pilihan model pemerintahannya bergeser ke arah model sistem pemerintah demokrasi, dan pen-

dekatan sentralistik berubah menjadi desentralisasi. Melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Daerah, babak baru model pemerintahan desentralistik dimulai di Indonesia. Perubahan sistem pemilihan umum di mana presiden hingga kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat, semakin meningkatkan denyut demokratisasi di Indonesia. Demokratisasi kemudian tidak hanya berlangsung di tingkat nasional, tetapi juga di daerah-daerah di Indonesia. Pemilihan kepala daerah secara langsung diselenggarakan menandai era baru demokratisasi di daerah. Kompetisi politik dalam penentuan kepala pemerintahan di daerah, di tingkat propinsi dan kabupaten, diselenggarakan secara demokratis. Dengan itu kemudian muncul elit-elit baru di daerah dari beragam partai politik menandai berkembangnya kepemimpinan politik baru sangat beragam berasal dari berbagai latar belakang partai politik.

Akan tetapi setelah berlangsung lebih kurang 10 tahun, proses demokratisasi di daerah memunculkan persoalan baru yang secara substantif justru bertentangan dengan nilai demokrasi itu sendiri. Salah satu yang paling menonjol adalah gejala menguatnya etnosentrisme dan etnopolitik bersamaan dengan berlangsungnya otonomi daerah. Pemahaman otonomi daerah oleh elite dan juga warga masyarakat di daerah ternyata lebih banyak terdistorsi oleh berkembangnya kepentingan primordialistik. Bukan bagaimana memanfaatkan kewenangan otoritatif itu sebagai wahana demokratisasi di segala bidang yang berorientasi pada efektivitas pelayanan publik dan kesejahteraan bersama.

Otonomi Daerah juga membawa dampak serius terhadap semakin menonjolnya praktik politik identitas yang merujuk pada etnosentrisme. Bagi sebagian elite daerah Otda diinterpretasikan sebagai keleluasaan untuk menentukan nasib sendiri atas dasar sentimen etnis. Oleh karena itu, ketika Otonomi Daerah digelindingkan, isu putra daerah menjadi lebih ditonjolkan untuk menduduki jabatan politik. Semakin terasakan misalnya di jajaran

birokrasi pemerintahan, etnosentrisme sangat menonjol dalam pengisian eselonisasi. Bahkan di beberapa daerah etnosentrisme itu ditetapkan melalui peraturan perundangan.

Tulisan singkat ini akan mencoba memberikan eksplanasi dan analisis semakin menguatnya gejala etnosentrisme dalam pelaksanaan otonomi daerah, dan bagaimana dinamika pertarungan elite lokal dalam memperebutkan kekuasaan. Lebih

lanjut juga akan dibahas bagaimana implikasi etnosentrisme itu terhadap kesejahteraan rakyat, atau jangan-jangan hanya menguntungkan elite lokal dengan menggunakan kekuasaan sebagai instrumen untuk mengakses sumber-sumber ekonomi.

## Etnosentrisme

Apa itu etnosentrisme? Dalam kajian ilmu sosial etnosentrisme telah mendapat perhatian dari berbagai akademisi untuk mencari rumusan konseptualistiknya. Kata etnis menjadi suatu predikat terhadap identitas seseorang atau kelompok atau individu-individu yang menyatukan diri dalam kolektivitas (Rex, 1994: 8). Karakteristik yang melekat pada satu kelompok etnis adalah tumbuhnya "perasaan dalam satu komunitas" (*sense of community*) di antara para anggotanya sehingga terselenggaralah rasa kekerabatan. Dalam identifikasi kelompok etnis, mempunyai dua pandangan pengertian yaitu (1) sebagai sebuah unit obyektif yang dapat diartikan oleh perbedaan sifat budaya seseorang; atau (2) hanya sekadar produk pemikiran seseorang yang kemudian menyatakannya sebagai suatu kelompok etnis tertentu (Nangen, 1994: 13).

Dalam tradisi kajian akademik, usaha untuk menjelaskan konsep etnisitas dapat diurai melalui dua perspektif, yaitu perspektif esensialis dan konstruktivistik. Dalam pandangan esensialistik, konsep etnisitas dipahami sebagai entitas yang tetap, baku, dan berorientasi pada karakter biologis. Apa yang disebut oleh Clifford Geertz (1973) dalam bukunya *The Interpretation of Culture*, sebagai "primordial" merujuk pada anggapan bahwa etnisitas adalah sebuah identitas yang telah dibawa seseorang sejak lahir. "Primordial" merupakan sesuatu yang bersifat askriptif dan melekat pada setiap orang. Meskipun semua adalah orang Indonesia, masing-masing tetap memiliki identitas primordialnya sebagai orang Jawa, orang Sunda, orang Batak, orang Bugis, orang Madura, Orang

Minang, orang Melayu, orang Minahasa, orang Dayak, orang Bali, orang Ambon, orang Buton, orang Serui, orang Aceh, orang Papua dan seterusnya (Tirtosudarmo, 2007: 142-143).

Perspektif esensialisme mengasumsikan bahwa kata-kata memiliki acuan tetap dan kategori sosial mencerminkan identitas esensial yang melandasinya. Berdasarkan pemahaman ini akan ditemukan suatu kebenaran tetap dan esensial, misalnya berupa feminitas atau identitas kulit hitam (Barker, 2000: 20).

Sedangkan perspektif konstruktivistik beranggapan bahwa melihat konsep etnisitas sebagai sesuatu yang bisa berubah dan tidak menetap. Bagi penganut persepektif ini, identitas etnik bersifat situasional dan bisa setiap saat bergeser atau berubah jika situasi atau konteks sosialnya berubah (Hall, 1996). Jadi identitas etnik menurut perspektif konstruktivistik bersifat cair (*fluid*). Oleh karena itu identitas merupakan sesuatu yang bisa dikonstruksi dan disesuaikan dengan kebutuhan. Sebagai contoh, seorang yang berasal dari Sulawesi Selatan yang di kampung halamannya tidak pernah mempersoalkan identitas etniknya, begitu berada di Sabah karena harus bekerja segera bisa menangkap kebutuhan demi survival-nya untuk menyebut dirinya sebagai orang Melayu.

Jika menggunakan dua konsep tersebut, maka para elite lokal lebih suka memahami etnis dari perspektif esensialistik. Para elite memanipulasi etnis sebagai instrumen untuk mencapai tujuan meraih kekuasaan. Oleh karena itu tidak mengherankan jika setiap kali Pemilu, mereka senantiasa menggunakan jalur primordial seperti

klen-klen keluarga dan kesamaan etnis untuk menggalang solidaritas demi perolehan dukungan politik. Demikian pula ketika pemilu legislatif, para calon anggota legislatif justru menggunakan jalur primordial itu ketimbang ideologi partai dengan berorientasi pada program. Inilah sebabnya anggota legislatif tingkat daerah banyak juga yang berasal dari partai-partai kecil. Meskipun mereka berasal dari partai kecil, tetapi karena mereka berasal dari klen keluarga yang besar, maka mereka berhasil menjadi anggota DPRD.

Kentalnya nuansa etnosentrisme dalam era otonomi lebih terasa lagi di daerah-daerah yang sentimen sukunya masih tinggi seperti Papua. Sebagai ilustrasi misalnya Kabupaten Wamena, di sana ketika Otonomi Khusus (Otsus) diberlakukan, fenomena etnosentrisme semakin kuat. Otsus ternyata membuka peluang lebar-lebar bagi “putera daerah” untuk menduduki jabatan-jabat-

an penting dalam birokrasi pemerintahan lokal. Konsep “putera daerah” di sini lebih lekat dengan nuansa etnis yang dipahami secara esensialistik. Di Wamena, putera daerah itu diartikan sebagai penduduk asli atau suku-suku yang berada di lembah Baliem. Pada masa sebelumnya Otsus, misalnya, hampir seluruh kepala dinas pendatang, tetapi setelah Otsus seluruh kepala dinas adalah putera daerah yang bemuansa etnis. Hampir semua kepala daerah di Papua, pada era Otsus adalah putera daerah.

Begitulah, pemberlakuan otonomi daerah dan pemekaran wilayah yang semula diharapkan mendekatkan masyarakat pada proses kebijakan, peningkatan kualitas pelayanan publik, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat, tetapi dalam realitasnya tidak membawa perubahan yang signifikan.

## Melemahkan Parpol

Fenomena etnosentrisme itu kemudian memiliki implikasi politik terhadap semakin tidak berdayanya partai politik. Padahal keberhasilan sebuah negara dalam menuju transisi demokrasi sangat dipengaruhi oleh berdaya tidaknya Parpol dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Akan tetapi sebegitu jauh parpol kita masih belum menunjukkan kinerjanya yang bagus dalam menjalankan fungsi tersebut karena etnosentrisme, sehingga parpol kurang aspiratif terhadap tuntutan rakyat, kaderisasi pun kurang berjalan dengan baik.

Sebagai ilustrasi misalnya, seringkali dalam proses seleksi calon pemimpin daerah parpol-parpol kekurangan kader dari lingkungan internal parpol sendiri. Akibatnya, harus mendatangkan kader dari luar melalui proses tawar-menawar politik yang adakalanya diwarnai oleh nuansa dagang politik. Bahkan, oleh karena parpol dalam Pilkada sekarang ini menjadi kendaraan utama untuk mengusung pemimpin pemerintah daerah, parpol secara sengaja menjual kepada kader dari putra daerah. Akibatnya para calon pemimpin daerah yang diajukan tidak selalu sosok yang mempunyai kemampuan manajemen pemerintah-

an yang baik, tetapi semata-mata karena kuat secara ekonomi. Dengan kata lain, model seperti itu sangat membuka peluang bagi terjaringnya calon pemimpin daerah yang kurang berkualitas.

Proses seleksi calon pemimpin daerah yang tidak fair di tingkat birokrasi Parpol, menyebabkan rakyat daerah akan dipaksa untuk memilih calon pemimpin yang kurang berkualitas. Rakyat senantiasa disodori oleh sosok yang kurang kapabel, sehingga jika dilihat dari upaya membangun demokrasi secara substansial sebenarnya mengalami kerugian.

Mengapa fenomena seperti itu sering muncul, salah satu sebabnya adalah kegagalan parpol dalam menjalin komunikasi dengan rakyat melalui berbagai rangkaian kegiatan yang berorientasi terhadap upaya menyelesaikan berbagai persoalan riil dan aktual rakyat. Sebagai indikator misalnya, sangat terasa bahwa sekretariat parpol di berbagai tingkatan, termasuk parpol besar kurang berdenyut. Sekretariatnya hanya ramai jika akan menjelang kongres atau jika menjelang Pemilu.

Oleh karena itu, sekarang ini merupakan momentum yang baik bagi parpol untuk meng-

aktifkan sekretariat parpol di berbagai level. Proses ini akan menjadi wahana yang sangat bagus untuk melihat siapa kader-kader politik yang baik dan potensial untuk menjadi pimpinan, baik untuk kalangan internal partai maupun untuk jajaran pemimpin pemerintahan. Berbagai kebijakan di lingkungan birokrasi parpol sendiri yang menyangkut calon pemimpin daerah, seharusnya juga lebih bersifat demokratis. Kebijakan DPP Parpol yang seringkali bertentangan dengan kehendak pengurus daerah, seharusnya perlu diminimalisir, sebab jika masih ada cara-cara seperti harus

mendapat rekomendasi DPP misalnya, maka fakta semacam itu adalah kontra produktif untuk menjadikan Parpol sebagai wahana bagi berjalannya proses demokrasi yang lebih substansial.

Semuanya mesti diserahkan melalui mekanisme yang berproses dari bawah. Karena itu, survei menjadi sangat penting untuk dijadikan sebagai cara untuk mencari input bagi kebijakan partai. Lebih dari itu, hasil survei juga sangat penting untuk mengetahui apa saja yang diperlukan rakyat, sehingga hasil semacam itu sangat bagus untuk menyusun program dan tawaran alternatif Parpol secara kontinyu

## Politik Representasi

Dalam era otonomi daerah juga ditandai munculnya praktik politik representasi oleh kalangan elite politik lokal. Dalam kajian akademik, representasi sosio-kultural, politik, dan bahkan realitas sosial itu sendiri merupakan realitas yang dikonstruksikan oleh sebuah kekuatan dominatif. Asumsi inilah yang juga digunakan untuk melihat berbagai fenomena politik yang kemudian melahirkan tawaran konsep politik representasi.

Sebagai ilustrasi misalnya, fenomena maraknya para elite politik yang sering mengklaim atas nama rakyat ketika berkampanye, padahal untuk diri mereka sendiri; para pejabat pemerintah yang menawarkan program kerja yang mengatasnamakan demi kepentingan rakyat, padahal demi kepentingan akses proyek untuk kepentingan dirinya sendiri atau kelompoknya, adalah beberapa contoh beroperasinya praktik politik representasi. Bahkan para elite politik ketika ingin memenuhi ambisi politiknya, dalam memobilisasi massa pun bersifat artificial, dalam arti membuat massa bayaran. Demikian pulan unjuk rasa yang mengalami komodifikasi dalam mengartikulasikan tuntutan, semua itu merupakan praktik politik representasi.

Pertanyaan kritis dapat diajukan terhadap fenomena politik representasi dalam era otonomi daerah. Dalam melihat situasi demokrasi dalam Indonesia kontemporer, inikah yang dinamakan demokrasi? Apakah aspirasi rakyat selalu direpresentasikan oleh kaum elite atau mereka yang sela-

lu mengatasnamakan rakyat? Tidak adakah ruang bebas bagi rakyat untuk bersuara? Perubahan sosial merupakan pertarungan wacana, pemenangnya adalah para elite karena mereka yang menguasai sumber-sumber daya ekonomi politik. Namun perubahan sosial adalah kehidupan sehari-hari sehingga wacana yang harus dihadirkan dalam pertarungan adalah wacana awam. Perubahan sosial harus dilakukan menghadirkan wacana subaltern, bukan hanya menghadirkan wacana elite yang cenderung bias *the will to power*, aktivis yang bias proyek, dan pengamat yang bias popularitas media. Perubahan sosial harus menghadirkan wacana kaum yang terpinggirkan dan selalu direpresentasikan *stakeholders*.

Akan tetapi pada kenyataannya tidak demikian, yang terjadi justru pada era otonomi daerah politik representasi semakin marak. Elite lokal ketika memerlukan dukungan politik, senantiasa mengklaim bahwa semua itu demi kepentingan rakyat, tetapi sebenarnya hanya untuk kepentingan diri sendiri. Perilaku semacam itu dengan mudah dapat dilihat pada maraknya baleho-baleho, spanduk-spanduk, atau papan reklame lain yang senantiasa memajang foto elite daerah yang berisi pernyataan bahwa semua program dan kebijakannya adalah demi kepentingan rakyat. Padahal dalam banyak kasus justru sebaliknya, semua itu hanya sekadar dalih untuk memenuhi kepentingannya sendiri. Kasus-kasus begitu banyaknya elite lokal yang terkena kasus korupsi, mereka itu

ketika masih menjadi pejabat publik sering mengobral janji atas nama rakyat.

Oleh karena itu tepatlah kata Richard Robinson bahwa dalam era reformasi sekarang ini aktor-aktor politik baru menjadikan negara sebagai sasaran penjarahan atau sapi perah. Pusat-pusat kekuasaan dan aset-aset ekonomi menjadi rebutan di antara mereka. Bagi-bagi kekuasaan adalah menu politik mereka, dan ini terjadi tidak hanya di pusat pemerintahan, tetapi juga di daerah-daerah memanfaatkan era otonomi daerah.

## Konstruktivistik

Mencermati fenomena etnosentrisme dan etnopolitik dalam era otonomi daerah, seharusnya sudah mulai perlu dikembangkan wacana alternatif yang memahami etnis dari perspektif konstruktivistik. Pandangan semacam ini sangat pas untuk membangun masyarakat Indonesia yang heterogen. Konsep etnisitas yang geneologis perlu diganti dengan konsep konstruktivistik sebagaimana yang dikatakan Hall yang lari dari implikasi rasis. Sebagaimana Hall mengatakan bahwa istilah etnisitas mengakui adanya tempat sejarah, bahasa dan kebudayaan dalam konstruksi subyektivitas dan identitas, dan juga fakta bahwa semua wacana ditempatkan, diposisikan, disituasikan, dan semua pengetahuan adalah kontekstual.

Masyarakat Indonesia dalam mengkonstruksi identitasnya juga perlu bergeser dari konsep identitas yang bersifat esensialistik menjadi konstruktivistik. Artinya identitas tidak bersifat menetap tetapi merupakan identitas yang terbuka, dinamis, dan cair. Sebagaimana dikatakan oleh Giddens, yang mendiskripsikan identitas sebagai suatu proyek. Dengan argumen ini ia mengartikan bahwa identitas adalah suatu yang kita ciptakan, sesuatu yang senantiasa berproses, yang terus maju ke depan daripada tetap. Konstruksi identitas seperti itulah yang akan sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia yang demokratis sekarang maupun masa mendatang. Sebuah identitas yang terbuka dan mencair, bukan identitas beku yang bersandar pada sentimen primordial yang bersumber dari paham etnosentrisme.

### Daftar Pustaka

- Abdilah, Ubed, 2002, *Politik Identitas Etnis: Pergulatan Tanda Tanpa Identitas*, Magelang: Indonesatera.
- Adam Swarz, 1994, *A nation in Waiting: Indonesia in the 1990s*, Boulder: Westview.
- Barker, Chris, 2000, *Cultural Studies, Theory and Practice*, London: Sage Publications Ltd.
- Fenton, Steve, 1999, *Ethnicity: Racism, Class, and Culture*, Lanham. Bould. New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Hall, S. 1992, *The Question of Cultural Identity*, Cambridge: Polity Press.
- Hall, S., *New Ethnicities*, dalam D Morley and D.K. Chen (ed.) *Stuart Hall*. London: Routledge.
- Nugroho, Heru, dkk. 2006, *Partisipasi, Kohesi Sosial, dan Resolusi Konflik: Pengalaman dari Wamena Papua*, Jakarta: CSIS
- Richard Robinson & Vedi R Hadiz, 2004, *Reorganising Power in The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*, London and New York: Routledge Curzon.
- Tirtosudarmo, Riwanto, 2007, *Mencari Indonesia: Demografi Politik Pasca-Soeharto*, Jakarta: LIPI Press Kerjasama dengan Yayasan Obor Indonesia