

# Etnisitas, Negara dan Konflik Antar Etnis

Dr. Bambang Widodo Umar\*

## Pendahuluan

Masa kini, gejala etnis masih terus berlangsung di beberapa negara. Setelah perang dunia kedua usai, konflik antar negara semakin berkurang, kemudian diwarnai oleh konflik antar etnis, konflik antar kelompok agama, konflik internal antar etnis-agama, dan konflik antar etnis-agama dengan negara. Melihat kenyataan ini masalah etnisitas tetap penting untuk mencermati perkembangan masyarakat, bahkan semakin penting untuk dibicarakan karena menyangkut eksistensi suatu bangsa. Banyak negara yang menghadapi problem semacam itu, termasuk Indonesia, seperti yang terjadi di Papua, Maluku, Kalimantan, Aceh dan daerah-daerah lain.

Konflik antar etnis dalam manifestasinya yang keras telah muncul terutama dibelahan dunia ketiga. Afrika mengalami kekerasan etnis bertkadar tinggi selama masa perang dingin. Rezim demokrasi konstitusional di Srilanka, Lebanon dan Nigeria telah dicabik-cabik konflik

etnis yang berlanjut dalam perang saudara. Di beberapa negara Amerika Latin, tuntutan untuk membangun bangsa dan mempersatukan negara yang memiliki keragaman etnik diutarakan sebagai dasar pembenaran untuk memberlakukan pemerintahan militer atau pemerintahan satu partai dalam membatasi kebebasan sipil dan kebebasan politik. Kini dengan munculnya gerakan demokrasi, konflik antar etnis dianggap sebagai hambatan bagi demokratisasi (*Lijphart, 1984*).

Hal ini sesuai dengan pernyataan Donald L Horowitz (1990) dalam artikel yang berjudul "Demokrasi Dalam Masyarakat yang Terkotak-kotak" (*Democracy in Divided Society*) bahwa, dalam masyarakat majemuk (pada hakikatnya merupakan masyarakat terkotak-kotak) merupakan ancaman yang serius bagi pemerintahan yang demokratis? Etnisitas dalam proses pembentukan identitas kelompok (bangsa) yang bersifat eksklusif dan berorientasi pada kesamaan

\* Staf Pengajar pada Perguruan Tinggi Ilmu Kepolisian.

asal-usul keanggotaan menurut kekerabatan yang merujuk pada budaya tertentu sering kurang dapat dikompromikan, sehingga menimbulkan konflik yang terjadi di sekitar masalah etnosentris.

Berkaitan hal itu, etnisitas dalam situasi di mana prosesnya mengalami tekanan (*suppression*) karena dianggap mengancam integrasi nasional, pembentukan identitas kelompok akan menghadapi kendala jika dilakukan secara terselektif dalam proses demokrasi yang dilakukan oleh pemerintah. Di Indonesia dalam transisi menuju negara modern, institusi pemerintahan yang mengembang rekayasa pembangunan nasional berjalan secara paralel dengan proses eksploitasi kekayaan alam yang mengakibatkan ketimpangan pembangunan antara Jawa dan luar Jawa, sehingga yang terjadi kemudian ialah akumulasi konfrontasi migran non-migran yang merambat menjadi konflik antar-etnis. Dari kasus tersebut, terdapat perspektif untuk melihat etnisitas dalam konteks relasional (Fishman, 1989), di mana pembentukan etnik hanya bisa dilakukan dalam relasinya dengan etnis yang lain atau struktur yang lebih besar, yaitu bina bangsa (*nation building*) dan bina negara (*state building*).

## Negara dan Konflik Antar Etnis

Kebijakan negara dapat menimbulkan masalah serius jika terjadi kekeliruan dalam membangun hubungan antar kelompok-kelompok etnis dengan negara. Di banyak negara - termasuk Indonesia - terdapat kelompok etnis dominan tertentu suka memeralat negara untuk kepentingan golongannya. Sesungguhnya negara modern itu merupakan penentu pembagian kerja kelompok, namun dalam hal ini antar kelompok etnis yang mendistribusikan nilai dan sumberdaya ekonomi sering dilakukan tidak adil. Apalagi kontrol yang dilakukan secara monokultur oleh suatu kelompok etnis terhadap aparat negara terjadi dalam proses pemerintahan.

Dominasi etnik di suatu negara oleh etnis tertentu juga dapat menimbulkan ketegangan sosial baik oleh kelompok etnis mayoritas maupun etnis minoritas. Di Asia Tenggara, dominasi kelompok etnis mayoritas relatif stabil, misalnya di Indonesia (Jawa terhadap etnis lain), di Malaysia (Melayu), dan Singapura (China). Sementara itu di Philipina merupakan etnokradi minoritas yang relatif tidak stabil (Brown, 1993). Di Timur Tengah, yaitu di Syria (Alawites) dan Jordania (*Hashemite monarchy supported*

by Bedoins). Demikian pula di Turki (Muslim Turki terhadap suku Kurdi dan minoritas lain) dan di Mesir (Muslim terhadap Copts) merupakan bentuk etnokrasi mayoritas relatif stabil.

Dominasi etnik minoritas seringkali cenderung tidak stabil dibanding dominasi etnik mayoritas. Namun, tidak selalu demikian bila disertai dengan kebijakan ekonomi yang adil. Faktor ekonomi seperti kesenjangan ekonomi daerah dan kompetisi sumber daya pemerintah, khusus pekerjaan pemerintahan sering menciptakan ketidakstabilan. Negara sesungguhnya merupakan sumberdaya ekonomi dan kekuasaan sangat besar yang selalu diperebutkan oleh berbagai komunitas etnis. Apabila hal itu tidak disertai dengan kebijakan ekonomi yang adil, maka akan terjadi kesenjangan sosial yang bisa mengancam disintegrasi. Kelompok etnis termarginalkan secara politik dan ekonomi akan cenderung memisahkan diri atau menentukan nasib sendiri (*self-determination*) bila tidak terakomodasi (Triyono, 2002).

Konflik separatis di Aceh dan Papua dapat dicermati dari sudut pandang ini. Konflik ini terjadi ketika dominasi etnik mayoritas Jawa Muslim negara pusat tidak bisa mengakomodasi kepentingan

daerah. Sebaliknya, mendominasi dan mengeksploitasi sumberdaya lokal, sehingga, timbul gerakan separasi melawan dominasi Jawa Muslim karena ekstraksi ekonomi ke pusat akibat kapitalisasi yang terjadi selama Orde Baru. Konflik hebat terjadi ketika kontrol dalam proses penyatuan identitas etnis terhadap kebijakan negara tidak disertai asimilasi yang dilakukan secara sistematis, kompetisi dan perebutan sumberdaya politik, kekuasaan, ekonomi dilakukan secara tidak sehat serta dapat diterima oleh berbagai kelompok. Hal itu disebabkan karena pengikat penyatuan yang dilakukan atas dasar kepentingan bersama maupun dipaksakan oleh inkorporasi negara tidak efektif untuk mengikat hubungan antar etnis.

Konflik antar etnis yang terjadi di Kalimantan, Poso, dan Maluku merupakan contoh beberapa kasus yang terjadi ketika kebijakan politik dan ekonomi tidak disertai formula yang jelas dalam pembagian sumberdaya politik, ekonomi, dan kekuasaan di antara mereka. Kasus tersebut bisa dikaji dengan menggunakan perspektif *instrumentalis* dalam konstruksi identitas etnis dengan menekankan peran elit dalam memobilisasi politik dan sumberdaya ekonomi (Fishman, 1989). Dalam hal ini kebijakan negara bisa menghasilkan integrasi,

baik karena dipaksakan dalam bentuk inkorporasi atau sukarela melalui amalgamasi. Inkorporasi terjadi ketika suatu kelompok meleburkan identitas-identitas kelompok lain ke dalam dirinya. Amalgamasi terjadi ketika dua kelompok atau lebih bergabung membentuk satuan baru yang biasanya menjadi kelompok besar, misalnya penyatuan etnis dalam masyarakat majemuk. Sebaliknya, kebijakan negara bisa menimbulkan disintegrasi ketika suatu kebijakan menyebabkan differensiasi dalam bentuk divisi atau proliferasi. Divisi terjadi ketika satu kelompok etnis terbagi menjadi dua kelompok atau lebih. Proliferasi terjadi ketika suatu kelompok etnis atau lebih menghasilkan kelompok baru dalam dirinya.

Dalam konteks relasional, konflik sparatis maupun konflik antar etnis dapat dikaji melalui perspektif *neo-primordialis* yang menggabungkan perspektif *instrumentalis* dengan *primordialis*. Perspektif ini mengakui kepentingan rasional dalam membentuk identitas etnis dengan mengabaikan konstruksi sosial, di mana sentimen primordial tetap merupakan sesuatu yang sulit diubah (Fishman, 1989). Disintegrasi merupakan akibat dari kebijakan negara yang berproses sangat dinamis, tarik-menarik, pergeseran, perubahan dan tumpang

tindih satu sama lain. Hal itu tidak mendorong integrasi antar komunitas justru sebaliknya menimbulkan konflik dan segregasi antar etnis. Kebijakan politik dan ekonomi yang tidak bersifat transparan diakses oleh beberapa kelompok etnis menyebabkan komunitas etnis tidak menyatu dalam berbagai aktivitas politik-ekonomi. Akibatnya format demokrasi diyakini oleh beberapa kelompok etnis tidak mengakomodasi berbagai kepentingan politik dalam masyarakat majemuk (Lijphart, 1977).

### Konflik Antar Etnis

Konflik antar etnis di dalam masyarakat merupakan proses dinamis daripada kekuatan yang saling tarik menarik satu sama lain. Ketika kelompok etnik berkonflik satu sama lain, maka implisit di dalamnya terjadi kohesi sosial kedalam masing-masing komunitas yang berkonflik. Contoh, konflik antara pendatang Buton, Bugis, Makasar dengan penduduk asli Ambon di Ambon; dan konflik Dayak-Madura di Kalimantan Tengah, disatu sisi hal itu justru bisa memperkuat solidaritas masing-masing kelompok etnis. Kohesi sosial tersebut selanjutnya akan menimbulkan fragmentasi sosial secara internal dalam masing-masing komunitas ketika sumber daya yang ada seperti

sumber daya ekonomi, alam, politik, kultural diperebutkan di antara mereka. Selain itu kohesi ke dalam akan mengaburkan batas-batas identitas masing-masing sub-kelompok. Maka timbullah keinginan untuk mandiri, atau memisahkan diri dengan kelompok etnis yang lain, dan terjadilah konflik antar etnis di dalam sebuah komunitas etnis tertentu.

Dengan demikian semakin terfragmentasi sebuah komunitas etnik, maka pola hubungannya akan semakin pelik dan rumit. Kompetisi memperebutkan sumberdaya politik, ekonomi, kultural, semakin meningkat mendorong pada kelompok-kelompok sub-etnik melakukan persekutuan, koalisi, interseksi, penggabungan dengan kelompok lain, yang kemudian membentuk entitas kelompok etnis lebih besar. Namun, ketika persekutuan terbentuk, kembali terjadilah fragmentasi di dalamnya karena batas-batas identitas menjadi kabur dan muncul persoalan siapa mendominasi siapa. Dinamika konflik ini berlangsung sangat dinamis. Hal itu bisa terjadi sebagai problem internal dalam komunitas atau sebagai akibat pengaruh kekuatan eksternal (Horowitz, 1985). Contoh, konflik sosial di Bosnia Herzegovina.

Konstelasi hubungan antar kelompok etnik bisa mengambil dua macam bentuk hubungan, yaitu hubungan simetris tidak berjenjang (*unrank relationship*) atau hubungan asimetris berjenjang (*rank relationship*). Hubungan simetris tidak berjenjang membentuk hubungan yang berbentuk saling tergantung satu sama lain (*interdependency*), hubungan yang bersifat pertukaran, atau hubungan yang bersifat kerjasama (*Smith, 1991*). Dalam relasi ini integrasi sosial antar kelompok terbangun dalam bentuk ko-eksistensi damai di mana masing-masing tidak saling mengganggu. Contoh, hubungan antar suku Batak juga antar suku Minang di Sumatera, mereka itu saling menjaga, saling memelihara keberadaan masing-masing dalam hubungan ko-eksistensi damai. Meskipun demikian dalam ko-eksistensi ini tidak pernah terjadi integrasi sempurna. Bagaimanapun juga konflik akan selalu terjadi berkaitan dengan komparasi, kecurigaan, konstruksi musuh imajiner, dan ketegangan antara mereka karena sikap *ofensif-defensif* akibat ancaman satu sama lain, terutama oleh kelompok etnis lebih besar (*Trijono, 2002*).

Hubungan asimetris berjenjang umumnya mengambil bentuk superordinasi-subordinasi. Biasanya kelompok etnis mayoritas kuat

dan maju mendominasi kelompok minoritas lemah dan terbelakang. Sebaliknya bisa juga kelompok etnis minoritas maju mendominasi mayoritas terbelakang melalui proses etnokrasia dalam suatu kebijakan politik (kekuasaan yang dijalankan oleh suatu ras atau kelompok etnik tertentu). Dalam hubungan seperti ini bisa saja integrasi dapat berlangsung namun mengandung potensi konflik yang sangat besar. Dalam kenyataan seringkali kelompok sub-ordinan berusaha melawan dominasi dan hegemoni yang dilakukan kelompok superordinan untuk melanggengkan kekuasaan, hak-hak istimewa, *privilege*, monopoli ekonomi yang pada gilirannya mengundang terjadinya konflik secara terbuka di antara mereka. Dari sinilah konflik sosial mulai berlangsung secara berkepanjangan. Di sisi lain hambatan untuk mengakhiri konflik muncul karena institusi-institusi sosial sudah mulai goyah, timbul ketegangan dalam struktur, sosial kontrol tidak berfungsi, juga terbentuk keyakinan bersama tentang sebab-sebab ketegangan, muncul pula faktor pemicu dan massa yang dimobilisasi (*Smelser, 1973*).

Konflik semacam itu misalnya yang terjadi di Sambas, Pontianak, Kalimantan Barat, dan di Sampit Kalimantan Tengah. Sudah sejak

tahun 1963 terjadi ketegangan etnis dalam hubungan antara penduduk suku Madura (minoritas pendayang) dan suku Melayu (mayoritas dan asli di daerah) maupun antara suku Madura dengan suku Dayak (mayoritas, asli di daerah). Demikian pula dalam bentuk lain konflik antara suku Ambon (mayoritas asli di daerah) dengan Buton, Bugis dan Makasar (BBM, minoritas pendatang) di Ambon. Dalam komposisi besar antara etnis China dengan Pribumi di Bandung Jawa Barat tahun 1963 (*Yudistira, 1981*). Pada tingkat lebih rendah hubungan asimetris bersifat dominasi dan hegemoni ditemukan pada masyarakat misalnya, di Sulawesi Utara, antara suku Minahasa dengan Gorontalo. Di Medan antara suku Batak dengan suku Melayu. Sejenis dengan tipe itu di Jogjakarta antara suku Jawa dengan orang sebrang, di Bandung antara suku Sunda dengan suku pendatang.

## Mengelola Konflik Antar Etnis

Konflik antar etnis meskipun akarnya sangat struktural namun manifestasinya sering dalam bentuk benturan sosial-budaya. Untuk mengatasi kecenderungan konflik antar etnis seperti itu ada beberapa pilihan cara sebagai berikut. *Pertama*, dengan cara pemisahan. Suatu komunitas etnis secara sengaja



hidup dipisahkan dengan komunitas etnis lain agar tidak saling mengganggu. Hal ini bisa menciptakan perdamaian dalam arti ko-eksistensi damai meskipun bersifat semu karena sulitnya otonomi masing-masing dipelihara. Kedua, dengan cara *exit*, cerai, atau memisahkan diri. Komunitas yang satu secara sengaja memisahkan diri, *exit*, bercerai dari dominasi dan hegemoni kelompok etnis lain. Mereka kemudian mencari tempat tersendiri yang aman dan damai, terpisah keterhubungannya dengan kelompok dominan. Ketiga, dengan cara dialog. Komunitas etnis yang konflik membuka komunikasi, mencari kesesuaian, menghargai perbedaan, dengan komunitas etnis lain menjadi sebuah komunitas dialogis. Melalui komunikasi, dialog pemahaman satu sama lain bisa dibangun persepsi permusuhan didekonstruksi, ketidaksesuaian cara hidup bisa diatur, menuju kerjasama dan saling ketergantungan satu sama lain. Keempat, dengan cara kekerasan. Komunitas etnis yang satu dipaksa tunduk mengikuti komunitas etnis lain dengan cara represi, kooptasi, dominasi, sub-ordinasi, dan penggunaan kekerasan senjata (Trijono, 2002).

Dalam konteks global pilihan alternatif pertama dan kedua semakin terbatas peluangnya. Tidak ada satu pun komunitas etnis di

dunia ini yang tidak tersentuh dan bisa mengisolasi diri dari globalisasi. Globalisasi tidak hanya masuk di ruang publik, tetapi juga masuk jauh ke alam kesadaran subjek individu warga komunitas. Karena itu sulit untuk melakukan pemisahan atau segregasi dengan komunitas lain. Demikian pula sulit bagi komunitas dan individu untuk menghindar, *exit*, atau tidak ingin bertemu dan berhubungan dengan komunitas etnis lain karena globalisasi telah membuat komunitas etnis mudah bergerak dari satu tempat ke tempat lain.

Jadi, pilihan cara yang efektif hanya ada dua, yaitu dialog atau kekerasan. Tentu saja dialog merupakan pilihan yang terbaik. Melalui dialog, persepsi permusuhan dan benturan kepentingan antar kelompok etnis bisa dihindari atau diredam, bahkan dapat ditransformasikan menuju kerjasama saling menguntungkan. Tetapi, untuk menuju kesana tidak mudah. Komunitas dialogis antar etnis tidak dapat dibangun begitu saja hanya melibatkan sedikit orang di kalangan elit seperti dilakukan dalam dialog-dialog formal selama ini. Dalam kenyataan yang terjadi adalah dialog di kalangan formal pemerintah saja, sementara warga komunitas etnis terus berkelahi dan bahkan bunuh-bunuhan satu sama lain.

Pelajaran paling umum yang dapat dipetik untuk mengelola konflik antar etnis dalam negara demokrasi adalah keharusan untuk menghindari pencopotan kekuasaan politik kelompok tertentu secara serampangan dan menyeluruh (Kasus Mei 1998), baik terhadap kelompok mayoritas maupun kelompok minoritas. Menurut Horowitz (1990) semua kelompok harus diberi pegangan di dalam sistem kekuasaan, dan tidak satupun kelompok minoritas diberi peluang untuk membangun hegemoni (monopoli) politik permanen di pemerintahan tingkat pusat, dan kekuasaan harus bersifat terbuka untuk berputar (melalui pemilu). Di samping itu perlu adanya ketentuan formal dan jaminan oleh konstitusi bagi hak-hak minoritas, termasuk jaminan perlakuan tidak diskriminatif atas dasar etnik, agama, ataupun ras, juga adanya kesempatan untuk mengungkapkan dan mengembangkan kebudayaan dan bahasa kelompok minoritas. Sejalan dengan hal itu, pemimpin kelompok minoritas harus mendukung kewajiban untuk memperkuat kedaulatan hukum dan integritas teritorial negara.

## P e n u t u p

Wacana etnisitas mengalami rekonstruksi seiring dengan semakin dominannya negara terhadap

masyarakat. Perkembangan seperti ini tidaklah khas Indonesia karena merupakan pengalaman yang umumnya ditemukan pada negara-negara bekas jajahan (*post-colonial state*). Berkaitan dengan negara sebagai pemilik otoritas untuk mengelola masyarakat, masalah konflik antara etnis terletak pada. Pertama, obsesi berlebihan dari para elit penguasa dalam usaha mencapai persatuan dan kesatuan nasional, yang mana integrasi nasional dinyatakan sebagai tujuan sekaligus syarat utama tegaknya negara. Kedua, dorongan mengejar keteringgalan dari negara-negara lain melalui modernisasi pembangunan dengan mengesampingkan masalah sosial budaya.

Keberagaman dan heterogenitas etnis yang ada di dalam masyarakat Indonesia sesungguhnya berada di luar imajinasi politik dan ekonomi-teknokrat yang berkuasa pada masa Orde Baru. Proses rekonstruksi wacana etnisitas pada masa itu mencapai puncaknya ketika berhasil dikemas dalam konsep SARA (Suku – Agama – Ras dan Antar Golongan). Konsep SARA yang kemudian menjadi landasan bagi kebijakan negara pada dasarnya mengandaikan sebuah masyarakat tanpa konflik dan penuh harmoni (meski suatu ilusi). Implikasi dari konsep tersebut adalah bahwa per-



bedaan dan keberagaman merupakan sumber konflik yang harus dihilangkan. Heterogenitas etnis yang lekat pada masyarakat Indonesia harus dilebur ke dalam doktrin sehingga lahir apa yang dinamakan sebagai kebudayaan dan kepribadian nasional, yang secara ideologis dinyatakan sebagai "jati diri" bangsa Indonesia. Heterogenitas etnis dengan cara pandang demikian sesungguhnya telah menjadi sumber dari konflik antar etnis.

Wacana etnisitas bukanlah merupakan sesuatu yang usang sebagaimana dianut oleh kaum modernis, di mana etnisitas dinyatakan telah diganti dengan entitas sosial berbasis ekonomi, kelas, partai, atau kelompok kepentingan (*interest group*) yang lain. Demikian pula sentimen etnisitas tidak tergeser oleh kesadaran kelas, juga politik

etnik diganti dengan politik kelas, dan nasionalisme digeser oleh globalisasi. Karena itu yang perlu mendapat perhatian adalah bagaimana mengubah orientasi yang sudah terpola di dalam masyarakat bahwa, etnisitas sebagai pemahaman yang bersifat klasik menjadi pemahaman yang bersifat relasional, di mana dalam pembentukan identitas nasional tidak hanya dilihat dari dalam diri kelompok etnis tertentu saja, namun perlu lebih terbuka dalam relasinya dengan kelompok lain (*self versus the other*), baik berpijak pada asumsi primordialis maupun konstruksionis, juga memperhatikan bagaimana konflik etnis dan formasi etnisitas berubah, hilang, atau memudar yang intinya terletak pada bagaimana etnisitas bekerja dalam konflik etnis melalui proses etnisisasi dan mobilisasi etnis.

## BACAAN DHARMA - WASPADA

- Brown, Michael E. and Sumit Ganguly (ed.), *Government Policies and Ethnic Relations in Asia and the Pasific*, The MIT Press, 1993.
- Fishman, Joshua A. *Language and Ethnicity in Minority Sociolinguistic Perspective*. Clevedon, Avon: Multilingual Matters. 1989.
- Garna K. Yudistira, *Cina Cianjur*. C.V Primaco Akademika. Bandung. 1981.
- Giddens, Anthony, *Beyond Left and Right, The Future of Radical Politics*, Polity Press, 1994
- Gurr, T. Robert, *Minorities at Risk, a Global riew of Ethnopolitical Conflict*, United States of Peace Press, 1993
- Horowitz, Donald, *Ethnic Group in Conflict*, University of California Press, 1985.

- \_\_\_\_\_, *Ethnic Conflict Management for Policymakers*, dalam Joseph V. Montville (ed), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies* (Lexington, Mass: Lexington Books, 1990).
- Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies* (New Haven: Yale University Press, 1977); idem, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984); idem, "The Power-Sharing Approach," dalam Montville (ed).
- Perdamaian dan Resolusi Konflik, *State of Art and Strategi Pendidikan*: 22-24.
- Smelser, Neil J, *Karl Marx on Society and Social Change*. (ed). Chicago: The University Press. 1973.
- Smith, Anthony D., *National Identity*, Penguin Books, 1991
- Suparlan, Parsudi. *Hubungan Antar Suku Bangsa*. YPKIK. Jakarta. 2000.
- Trijono, Lambang, *Etnisitas dan Integrasi Nasional*. Makalah dalam Lokakarya

