



Aristokrat dan Lembaga Adat sebagai Aktor Penengah (*Intermediary Actors*) di Kabupaten Sumbawa

Aristocrats and Traditional Institutions as Intermediary Actors in Sumbawa

Yogi Setya Permana

Peneliti pada Pusat Penelitian Politik
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)

Abstrak

Pasca desentralisasi, dalam perpolitikan lokal di Indonesia berkembang fenomena baru, yaitu penguatan identitas lokal. Salah satu contoh menguatnya identitas lokal adalah bangkitnya lembaga adat seperti kerajaan dan lembaga adat lainnya. Pada saat yang sama, desentralisasi juga meningkatkan kehadiran aparatur negara, terutama di pulau-pulau terluar Indonesia. Birokrasi merepresentasikan kekuasaan negara pun mendominasi kepemimpinan politik di daerah-daerah tersebut.

Kabupaten Sumbawa di Provinsi Nusa Tenggara Barat adalah contoh daerah pulau terluar yang mengalami peningkatan masif keberadaan aparatur negara dan kebangkitan identitas lokal pada saat yang bersamaan. Birokrat di sana mendominasi kepemimpinan formal maupun informal. Sementara itu, kelompok bangsawan lokal membangkitkan semangat kerajaan dengan merevitalisasi Lembaga Adat Tana Samawa (LATS). Dalam dokumen resminya, LATS dimaksudkan sebagai aktor penengah yang memediasi antara pemerintah daerah dan masyarakat. Oleh sebab itu, muncul pertanyaan apakah kehadiran LATS dengan modal simboliknya mampu memperkuat demokrasi lokal di Sumbawa sebagai penyeimbang kepemimpinan politik yang selama ini dimonopoli oleh birokrat.

Artikel ini akan mengelaborasi sejauh mana kehadiran LATS di Sumbawa dapat memperkuat demokrasi lokal di tengah derasnya pertumbuhan aparatur negara.

Kata kunci: Bangsawan, Lembaga Adat Tana Samawa, Birokrat, Aktor Penengah, Desentralisasi

Abstract

After decentralization been applied, local politics in Indonesia is marked by the emergence of new phenomena such as the strengthening of local identity. The example of strengthening the local identity is the revival of traditional institutions such as the monarchy and adat institutions. At the same time, decentralization condition to the expansion of the state apparatus especially in the outer islands. State authorities that represented by the bureaucracy dominate the political leadership in these areas.

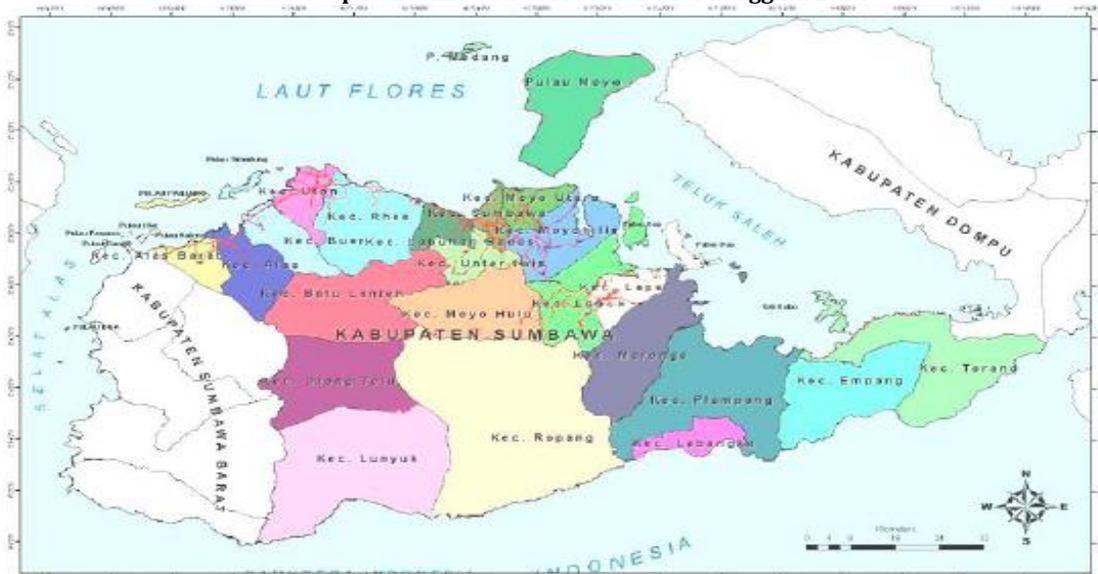
Sumbawa District in West Nusa Tenggara Province is an example of an area in the outer island that is experiencing a massive expansion of the state apparatus and the revival of local identities at the same time. The bureaucrat apparatus dominates formal and informal leadership in the region. Meanwhile, the Sumbawa aristocrats evoke the romance of the monarchy with revitalizing Lembaga Adat Tana Samawa (LATS). In the official documents, it is noted that LATS is intended to be as intermediary actors that mediate between local governments and society. Therefore, it raises a question namely is the presence of LATS with the symbolic capital can strengthen local democracy in Sumbawa as balancing political leadership that monopolized by bureaucrats?

This essay will elaborate to what extent the presence of Lembaga Adat Tana Samawa (LATS) in Sumbawa can strengthen local democracy in the midst of a massive expansion of the state apparatus.

Key words: Aristocrats, Lembaga Adat Tana Samawa, Bureaucrats, Intermediary Actors, Decentralization.



Gambar 1.
Peta Kabupaten Sumbawa di Provinsi Nusa Tenggara Barat



A. PENGANTAR

Setelah kebijakan desentralisasi diaplikasikan, politik lokal di Indonesia ditandai oleh kemunculan berbagai fenomena baru salah satunya adalah penguatan identitas lokal. Fenomena penguatan identitas lokal ini bisa dilihat melalui kebangkitan kembali lembaga-lembaga tradisional seperti aristokrasi dan lembaga adat. Aristokrasi yang dimaksudkan ialah sistem kesultanan atau kerajaan yang dijalankan oleh para bangsawannya. Pada saat yang sama, desentralisasi mengkondisikan terjadinya perluasan dominasi negara (*state apparatus expansion*) di level kabupaten/kota. Otoritas negara yang direpresentasikan oleh birokrasi atau pemerintah daerah menjadi kekuatan yang dominan dalam politik dan kepemimpinan di daerah-daerah. Birokrasi menjadi begitu kuat terutama di daerah-daerah yang sumber daya ekonominya menggantungkan pada anggaran daerah (APBD) dan dana alokasi dari pemerintah pusat. Tidak adanya entitas kelompok masyarakat sipil dan para aktor-aktor penengah (*intermediary actors*) yang mampu mengimbangi dominasi birokrasi di daerah membuat pelebagaan demokrasi lokal terhambat.

Kabupaten Sumbawa yang berada di Provinsi Nusa Tenggara Barat merupakan se-

buah contoh tentang daerah di pulau terluar yang mengalami perluasan dominasi negara (*state apparatus expansion*) secara masif sekaligus kebangkitan kembali identitas lokal secara bersamaan. Para birokrat daerah mendominasi baik kepemimpinan formal maupun informal di kabupaten tersebut. Sementara itu, para aristokrat Sumbawa membangkitkan romantisme sejarah dengan merevitalisasi Kesultanan Sumbawa melalui Lembaga Adat Tana Samawa (LATS). Di dalam dokumen resminya, para pendiri LATS bertujuan untuk menempatkan lembaga tersebut sebagai aktor yang mampu menjembatani antara pemerintah daerah dan masyarakat di Sumbawa. Dengan demikian, hal ini memunculkan pertanyaan lebih jauh yakni apakah LATS, sebagai sebuah aktor intermediari, mampu memperkuat demokrasi lokal di Sumbawa?

Saya berargumen bahwa LATS tidak mampu untuk berfungsi sebagai aktor intermediari yang baik karena ada dua faktor yang berpengaruh. **Pertama**, ada persoalan kelembagaan yang membuat kinerja LATS tidak responsif dan efektif; **Kedua**, adanya kepentingan ekonomi dan politik yang mengakibatkan LATS tidak melakukan pembelaan terhadap kelompok yang terpinggirkan. Artikel ini akan mengelaborasi sejauh mana kehadiran



Lembaga Adat Tana Samawa (LATS) mampu menjalankan perannya sebagai aktor-aktor penengah dalam rangka memperkuat demokrasi lokal di Sumbawa. Struktur dari artikel ini terdiri dari (i) pengantar (ii) ulasan teoretis (iii) latar belakang sejarah dan politik Sumbawa (iv) elaborasi LATS sebagai aktor penengah (*intermediary actor*) (v) kesimpulan.

B. ULASAN TEORI

Saat ini kita bisa menemukan banyak literatur akademis tentang politik Indonesia yang mendiskusikan fenomena penguatan identitas lokal terutama setelah berakhirnya rezim Orde Baru dan dimulainya sistem desentralisasi (Mietzner dalam Hill, 2014: Schulte Nordholt dalam Harris, Stokke, Tornquist, 2005; Davidson dan Henley (ed), 2007). Sentimen kebangkitan kembali identitas lokal merupakan konsekuensi dari manajemen *nation-building* pada masa rezim Orde Baru yang menerapkan kebijakan sentralisasi secara ketat (Mietzner dalam Hill, 2014). Suharto mengontrol beragam kelompok etnis dan budaya di Indonesia secara represif dengan menggunakan retorika persatuan dan kesatuan. Birokrasi, Golkar, dan militer merupakan lembaga yang menjadi alat politik bagi Rezim Orde Baru untuk memastikan kontrol yang efektif dan dominasinya di seluruh wilayah Indonesia. Para birokrat senior dan petinggi militer dari Jawa dikirim ke berbagai tempat di Indonesia untuk menjadi kepala daerah terutama di daerah-daerah pulau terluar.

Bentuk dari penguatan identitas lokal adalah kebangkitan kembali simbol-simbol otoritas pra-republik (Van Klinken dalam Davidson dan Henley, 2007). Desentralisasi mendorong terjadinya revivalisme identitas, budaya, adat, dan aristokrasi dalam dinamika politik lokal. Kebangkitan ini merefleksikan suatu sentimen primordial yang khas dimana keterikatan dengan tanah, komunitas, dan adat-istiadat merupakan referensi pilihan politik utama yang mengalahkan logika-logika keterikatan lainnya seperti negara bangsa, kelas, dan hukum negara (Henley, Davidson,

Moniaga (Eds) dalam Pendahuluan, 2010, hal. 50). Revivalisme sentimen primordial ini disebabkan pula oleh kebutuhan akan tertib politik baru yang belum bisa disediakan dengan baik oleh aturan dan sistem politik modern. Ketidakadilan sosial, lemahnya hukum, dan tindak kekerasan yang sering terjadi membuat masyarakat di banyak daerah mencari solusi alternatif dimana tradisi dan adat-istiadat adalah jawaban sementara (Henley, Davidson, Moniaga (Eds) dalam Pendahuluan, 2010, hal. 18).

Para sultan mencoba eksis kembali dalam peta politik lokal dengan menghadirkan gambaran bukan sebagai diktator yang menunggangi feodalisme akan tetapi lebih sebagai representasi adat, identitas, komunitas lokal, milik bersama (*common good*), serta menawarkan rasa aman. Orde Baru dengan paradigma pertumbuhan ekonomi dan developmentalismenya telah mengasingkan masyarakat di akar rumput Indonesia. Naik-turunnya dinamika politik pasca 1998 juga merongrong rasa aman di benak warga. Etnisitas, indigenitas, adat, dan dongeng-dongeng tentang keraton merupakan jalan pulang mereka dari alienasi karena menawarkan keakraban akan nilai dan ikatan lama yang telah (di)hilang(kan) (Van Klinken dalam Davidson, Henley, Moniaga (eds) 2010, hal. 169). Para sultan memiliki peranan simbolik yang bisa dimanfaatkannya sendiri untuk meraih jabatan publik atau untuk mendukung kepemimpinan politik lokal tertentu. Peranan ini kerap bersinggungan dengan kekuasaan birokrasi dan kontrol atas tanah. Peranan simbolik sultan juga merupakan pertarungan dalam perlawanannya terhadap modernitas yang menggerus rasa hormat masyarakat terhadap institusi kerajaannya (Van Klinken dalam Davidson, Henley, Moniaga (eds) 2010). Gerry Van Klinken (dalam Davidson, Henley, Moniaga (eds) 2010, hal. 169) mencatat bahwa terdapat lusinan aristokrasi yang pamornya meningkat atau mulai dikenal kembali oleh publik seperti Keraton Kasepuhan di Cirebon. Ada juga beberapa kerajaan di Borneo dan Maluku Utara yang bangkit kembali untuk muncul di dalam masyarakat. Terakhir, ada enam aristokrasi yang sedang



mengalami penggalan kembali peninggalan kerajaan seperti Kesultanan Jailolo.

Studi Ari Dwipayana yang membandingkan aristokrasi di dua kota (Gianyar dan Surakarta) pasca Orde Baru menangkap kesan yang kurang lebih sama dengan kesimpulan Van Klinken bahwa ada kebangkitan kembali atau minimal daya survivalitas kelompok aristokrasi dalam sistem politik yang baru lewat berbagai strategi. Strategi survivalitas dari aristokrasi di dua kota tersebut adalah berayun dari politik akomodatif ke konfrontatif atau sebaliknya tergantung dari kekuatan dari luar. Apabila kekuatan dari luar atau daya desak eksternal itu sangat kuat maka kelompok aristokrat akan mengambil jalan politik akomodatif namun jika kekuatan dari luar yang mendesak perubahan itu berada dalam kekuatan yang seimbang maka ayunan akan mengarah ke politik konfrontatif (Dwipayana, 2004. hal. 158).

Selain tentang penguatan identitas, desentralisasi juga mengondisikan terjadinya penetrasi negara secara masif di daerah. Desentralisasi memperkuat kehadiran negara (pusat) di daerah-daerah (Mietzner dalam Hill, 2014: 47). Hal ini tentunya berlawanan dengan asumsi umum yang diterima tentang desentralisasi dimana desentralisasi memperlumahkan negara. Pengertian dari desentralisasi adalah pemerintah pusat mendelegasikan sebagian kewenangan atau otoritas kepada pemerintah daerah namun tidak serta-merta negara menjadi lemah (Mietzner dalam Hill (ed), 2014: 57). Kehadiran negara melalui lembaga birokrasinya menjadi semakin bertambah signifikan di daerah-daerah terluar Indonesia yang bahkan pada masa pemerintahan Orde Baru belum begitu tersentuh. Penyebab utamanya adalah karena kebijakan pemekaran daerah yang membuat negara semakin dekat kepada publik. Representasi utama kehadiran negara di daerah-daerah saat ini bukanlah militer seperti yang terjadi pada masa lalu melainkan birokrasi sipil (Mietzner dalam Hill (ed), 2014: 58).

Birokrasi yang kuat di dalam politik lokal bisa terlihat pada masa-masa awal setelah transisi 1998 dimana mayoritas dari kepala

daerah memiliki latar belakang sebagai birokrat (Aspinall dan Fealy dalam Malley, 2003). Setelah reformasi 1998, birokrat di daerah adalah elite lokal yang dibesarkan oleh rezim Orde Baru. Mereka mampu untuk beradaptasi dengan sistem politik yang baru sehingga mampu mempertahankan keberlangsungan dominasi kekuasaannya. Setelah diberlakukannya kebijakan pemilihan kepala daerah secara langsung pada tahun 2005, birokrat mampu untuk mempertahankan dominasinya di banyak daerah. Tercatat bahwa 36 persen dari para kandidat yang maju dalam 50 pilkada yang dipilih dalam survey, memiliki latar belakang birokrasi. Posisi kedua terbanyak ditempati oleh pengusaha sebanyak 28 persen dan diikuti oleh politisi atau anggota DPR baik pusat maupun daerah sebanyak 22 persen (Mietzner, 2014). Hal ini menunjukkan walaupun rezim politik berubah, para elite lama masih bisa bertahan. Mereka mampu beradaptasi dengan sistem politik yang berubah.

Bertahannya elite lama menggambarkan betapa dominasi elite bisnis-politik pada masa Orde Baru masih terjaga. Walaupun Suharto sudah jatuh dari kekuasaan, dominasi elite oligarki tidak terputus (Robison dan Hadiz, 2004). Oligarki masih mampu bertahan di tengah tekanan reformasi tata kelola pemerintahan yang didorong oleh berbagai lembaga donor dan lembaga keuangan internasional (Robison dan Hadiz, 2013). Kesuksesan oligarki untuk mampu bertahan karena mereka masih mampu merawat jaringan yang ada di institusi negara maupun di sektor ekonomi. Para predator politik yang memiliki afiliasi secara langsung maupun tidak langsung dengan oligarki nasional kemudian membajak agenda-agenda desentralisasi (Hadiz, 2010). Sirkulasi kekuasaan pada level lokal terbatas pada kelompok oligarki yang mampu beradaptasi secara tepat. Kelompok oligarki ini beraliansi dengan para multi level kapitalis di tingkat lokal, nasional, dan internasional untuk mendominasi sumber daya politik dan ekonomi di daerah-daerah (Hadiz, 2010).

Dengan demikian, dalam rangka merawat advokasi terhadap kepentingan publik dan



pendalaman demokrasi, peran dari para aktor intermediari bisa diharapkan. Konsep tentang aktor-aktor intermediari ini merujuk pada konsep yang diajukan oleh Olle Tornquist (2009) di dalam bukunya yang berjudul "Rethinking Popular Representation". Aktor-aktor intermediari merupakan aktor perse-orangan atau lembaga yang mampu bertindak sebagai mediator antara publik dengan urusan publik. Maksud dari urusan publik ialah kepentingan bersama yang harus dikontrol oleh orang banyak seperti yang berkaitan dengan kebutuhan dasar, akuntabilitas, dan *common goods*. Lebih jauh lagi, urusan publik bisa dicontohkan dengan pelayanan kesehatan yang terjangkau, biaya pendidikan yang murah namun bermutu, atau pemenuhan rasa aman dari instrumen koersif negara yang profesional.

Ada tiga jenis mediasi (Tornquist, Webster, and Stokke, 2009). Jenis yang pertama adalah melalui masyarakat sipil seperti NGO, kelompok-kelompok asosiasi, dan diskursus publik. Masyarakat sipil dalam hal ini didefinisikan bukan yang terisolasi hanya di level akar rumput namun juga mampu berfungsi sebagai mediator yang bernegosiasi dengan entitas-entitas politik lain. Jenis kedua adalah melalui masyarakat politik yakni partai sebagai aktor utama. Jenis ketiga adalah tokoh-tokoh informal atau kelompok yang utamanya berdasarkan hubungan kekerabatan, agama, dan etnisitas.

C. ARISTOKRAT DAN POLITIK DI KABUPATEN SUMBAWA

Pada bagian ini saya akan menjelaskan peran dari para aristokrat Sumbawa di dalam politik. Hal ini penting karena dengan mengelaborasi latar belakang sejarah Aristokrasi Sumbawa, kita akan memahami konteks kemunculan Lembaga Adat Tana Samawa (LATS) dan kebangkitan kembali Kesultanan Sumbawa. Fenomena kemunculan LATS merupakan konsekuensi dari sejarah politik di Sumbawa. Pemahaman LATS sebagai aktor antara pun akan didapatkan secara komprehensif.

Pada masa kolonial, Belanda menjalin aliansi dengan elit aristokrat dalam rangka menjalankan pemerintahan tidak langsung atau *indirect rule*. Setelah Indonesia merdeka, para aristokrat bersaing dengan aktor-aktor politik lainnya untuk mempertahankan posisi kekuasaan. Aristokrasi, terutama di pulau-pulau terluar, bekerja sama dengan para birokrat dari Jawa untuk mempertahankan posisi politiknya dari lawan-lawan politik pada tahun 1950-an. Para birokrat kiriman dari Jawa tersebut mendapatkan keuntungan dari aliansi yang terjalin dengan para aristokrat dalam menghadapi musuh bersama yakni partai Islam dan kelompok kiri.

Akan tetapi, situasi di Sumbawa menunjukkan kondisi yang berbeda. Tidak ada konflik besar yang terjadi terkait dengan segregasi politik yang umum terjadi pada tahun 1950 - 1960-an. Situasi di Sumbawa cukup berbeda dengan yang terjadi di Jawa maupun daerah-daerah lainnya di Provinsi Nusa Tenggara Barat seperti Bima dan Lombok. Kesultanan Sumbawa dengan kekuatan-kekuatan politik lainnya relatif mampu menjaga perdamaian bersama. Kelompok-kelompok Islam reformis seperti Muhammadiyah dan PSII merupakan pendukung Kesultanan Sumbawa. Dengan kemampuannya untuk merangkul kelompok-kelompok Islam, Aristokrat Sumbawa bisa mempertahankan karisma dan otoritasnya di dalam masyarakat.

Aristokrat Sumbawa mulai kehilangan eksistensinya sejak penghapusan status kesultanan dan penetapan Sumbawa sebagai wilayah Swatantra II atau sederajat dengan kabupaten pada akhir tahun 1950-an. Kemeropotan eksistensi aristokrat Sumbawa ini berlanjut hingga masa Orde Baru dimana tidak ada lagi aristokrat yang menjadi bupati di Sumbawa. Bupati terakhir yang berlatar belakang aristokrat adalah Sultan Mohammad Kaharuddin III yang menjabat pada tahun 1959 sebelum digantikan oleh Madilau ADT pada tahun 1960. Madilau ADT merupakan birokrat karir yang menjadi bupati Sumbawa dalam kurun waktu cukup lama yakni 1960 - 1965 dan 1979 - 1989.



Terbentuknya Rezim Orde Baru menandai pula akan mundurnya kekuasaan Aristokrat Sumbawa. Militer mendominasi politik di tingkat lokal maupun nasional pada masa Orde Baru. Kandidat yang akan menjadi bupati sudah ditentukan oleh Pemerintah Pusat melalui Menteri Dalam Negeri. Para aristokrat Sumbawa kemudian mencoba untuk bergabung ke Golkar dengan harapan mampu terakomodasi dalam kekuasaan. Akan tetapi, harapan para aristokrat tersebut tidak bisa terwujud. Mereka masih terpinggirkan dalam kepemimpinan politik di Kabupaten Sumbawa.

Semua bupati yang pernah menjabat di Sumbawa memiliki latar belakang sebagai birokrat atau anggota militer. Tidak ada satu pun bupati yang berlatar belakang aristokrat. Hasan Usman (1967 – 1979) adalah seorang birokrat karir yang berasal dari keluarga petani biasa. Jakob Koswara (1989 – 1999) merupakan seorang perwira militer yang berasal dari Jawa Barat. Sebelum menjadi bupati, ia adalah seorang komandan militer yang bertempat di Mataram, ibukota Provinsi Nusa Tenggara Barat. Ia ditugaskan oleh pemerintah pusat sebagai bupati di Sumbawa (wawancara dengan Arassy Muhkan, 9 Juni, 2012). Situasi yang terjadi di Kabupaten Sumbawa tersebut menggambarkan hubungan pusat-daerah yang diciptakan oleh Rezim Orde Baru. Pemerintah pusat mengontrol secara ketat kepemimpinan politik di tingkat lokal. Marcus Mietzner (dalam Hill (ed), 2014: 58) mencatat bahwa 73 persen dari seluruh provinsi di luar Jawa pada periode tahun 1965 – 1998 dijabat oleh gubernur yang berasal dari Jawa atau Sunda. Selain itu, 20 dari 26 provinsi pada tahun 1970 dijabat oleh gubernur yang berlatar belakang militer (Nordholt dalam Harris, Stokke, Tornquist, 2005).

Disamping penghapusan status kesultanan, penurunan eksistensi Aristokrasi Sumbawa disebabkan oleh hilangnya kuasa dan kontrol atas tanah kesultanan. Kebijakan *land reform* yang dikeluarkan oleh Sukarno melalui Undang-Undang Agraria tahun 1960, mengurangi kepemilikan tanah dari para aristo-

krat Sumbawa secara signifikan. Bagi para aristokrat, tanah merupakan sumber daya ekonomi yang sangat penting. Melalui penguasaannya atas tanah, mereka menjaga struktur patronase. Dengan hilangnya basis sumber daya ekonomi tersebut, para aristokrat di Sumbawa kehilangan pengaruhnya di masyarakat secara drastis.

Sebelumnya, Aristokrat Sumbawa menguasai lebih kurang 500 hektar tanah komunal. Kesultanan Sumbawa mempunyai hak kepemilikan terhadap tanah yang sangat luas mirip dengan tanah sultan yang ada di Yogyakarta. Tanah yang dimiliki oleh Kesultanan Sumbawa disebut sebagai 'uma pemangan' dimana maksudnya ialah tanah sawah yang berfungsi sebagai sumber makanan bagi istana dan penghuninya. 'Uma pemangan' yang dimiliki oleh kesultanan sebagian besar merupakan tanah subur dengan sistem irigasi yang baik. Setelah kebijakan *land reform* dilaksanakan di Sumbawa, tanah tersebut tidak lagi dimiliki oleh kesultanan karena status kepemilikannya berpindah. Akan tetapi, status kepemilikan tanah kesultanan tersebut tidak serta merta semuanya dimiliki oleh publik. Militer menguasai lebih dari 37 ribu meter persegi yang digunakan sebagai Markas Polisi Militer dan perumahan untuk prajurit (wawancara dengan pengurus LATS, 7 Juni 2012).

Setelah runtuhnya Rezim Orde Baru, dominasi birokrat di dalam politik formal maupun informal belum tergantikan. Semua bupati yang terpilih memiliki latar belakang birokrasi. Latif Madjid yang menjadi bupati pada periode 2000 -2005 sebelumnya menjabat sebagai Sekretaris Daerah kabupaten Sumbawa Barat. Jamaluddin Malik yang terpilih sebagai bupati pada tahun 2005 – 2015 posisi terakhirnya adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Sumbawa. Asosiasi-asosiasi kelompok masyarakat pun dipimpin oleh para birokrat baik yang sudah pensiun maupun yang masih aktif bekerja. Kelompok-kelompok asosiasi masyarakat seperti Majelis Ulama Indonesia (MUI) dan Forum Persaudaraan Umat Beragama (FPUB) dipimpin oleh para pensiunan birokrat. Lebih jauh lagi, banyak dari para bi-



rokrat yang memiliki surat kabar-surat kabar lokal di Sumbawa. Tidak sedikit pensiunan birokrat juga yang menjadi ketua cabang partai politik di Sumbawa.

Dominasi birokrat di Sumbawa juga dipengaruhi oleh postur anggaran daerah. Ekonomi Kabupaten Sumbawa masih bertumpu pada dana dari pemerintah. Sumber keuangan terbesar Kabupaten Sumbawa pada tahun 2010 beradal dari Dana Alokasi Umum (DAU) yang jumlahnya mencapai 436 milyar rupiah. Sementara itu, kontribusi dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya mencapai 41 milyar rupiah. Alokasi terbesar dari anggaran pemerintah daerah tersebut tentu saja untuk membiayai pengeluaran birokrasi.

Eksistensi Aristokrat Sumbawa meningkat sejak kepulangan kembali Daeng Muhammad Abdurahman Kaharuddin atau yang sering disebut dengan Daeng Ewan ke Sumbawa. Ia adalah putra dari Sultan Muhammad Kaharuddin III yang merupakan Sultan Sumbawa terakhir. Daeng Ewan diangkat diangkat menjadi Sultan secara resmi melalui musakarah adat atau upacara tradisional pada tahun 2011. Sejak masa mudanya, Daeng Ewan sudah merantau keluar dari Sumbawa. Ia kemudian kuliah di Universitas Indonesia dan berhasil meraih gelar sarjana. Ia kemudian melanjutkan bekerja sebagai bankir. Daeng Ewan pernah menjadi Direktur Bank Bumi Daya dan komisaris di Bank Pembangunan Daerah (BPD) Nusa Tenggara Barat.

Sebelum secara resmi diangkat sebagai Sultan Sumbawa, Daeng Ewan pernah mencoba untuk maju sebagai kandidat bupati dalam pemilihan kepala daerah secara langsung Kabupaten Sumbawa pada tahun 2005. Akan tetapi, ia tidak mampu memperoleh dukungan dari partai politik untuk mendapatkan sedikitnya 15 persen dari total kursi di lembaga legislatif daerah. Daeng Ewan pun kemudian tidak lolos syarat administrasi untuk maju dalam tahap pencalonan berikutnya. Para pendukung Daeng Ewan percaya bahwa Latif Madjid, bupati petahana, adalah aktor yang menyabotase dukungan partai politik yang sebelumnya berjanji untuk diberikan kepada sang putra mahkota tersebut

(wawancara dengan pengurus LATS, 7 Juni 2012). Mereka berasumsi bahwa ada beberapa elite dan pendukungnya yang khawatir dengan eksistensi aristokrat di Sumbawa. Setelah kegagalan dalam tahapan proses pemilihan umum kepala daerah secara langsung tersebut, Daeng Ewan memilih untuk fokus melakukan revitalisasi Kesultanan Sumbawa melalui Lembaga Adat Tana Samawa (LATS). Ia berharap keberadaannya mampu memperkuat kembali eksistensi Aristokrasi Sumbawa dengan modal simboliknya sebagai sultan (wawancara dengan Daeng Ewan, 9 Juni, 2012).

D. LATS SEBAGAI AKTOR PENENGAH

Lembaga Adat Tana Samawa (LATS) sebenarnya sudah berdiri sejak tahun 1996 tetapi payung hukum tentang keberadaan lembaga adat tersebut baru dibuat pada tahun 2007 yakni melalui Peraturan Daerah Kab. Sumbawa No. 23 tahun 2007. LATS saat pertama kali didirikan bertujuan untuk merawat warisan budaya Sumbawa. Akan tetapi dengan tiadanya payung hukum dan pengorganisasian yang relatif tidak terlembaga dengan baik maka kinerja LATS tidak optimal. Lembaga tersebut tidak banyak melakukan aktivitas dan sepi dari kegiatan. LATS tidak lebih dari sekedar "lembaga papan nama" yang tidak memiliki kiprah signifikan. Absennya figur panutan yang memimpin lembaga adat turut pula memposisikan LATS tidak terlalu eksis di tengah masyarakat. Kondisi tersebut membuat LATS tidak mampu untuk mengakomodasi agenda-agenda kebudayaan dan adat-istiadat dalam kebijakan publik di Kabupaten Sumbawa. Setelah kepulangan Daeng Ewan ke Sumbawa, LATS diaktifkan kembali seiring dengan keinginan untuk membangkitkan kembali Kesultanan Sumbawa. Dengan diangkatnya Daeng Ewan sebagai pemangku adat sekaligus Ketua LATS pada Musakarah Adat 2011, ia diharapkan untuk mampu meningkatkan eksistensi para aristokrat melalui LATS.

Penunjukan Daeng Ewan sebagai Ketua LATS dan penobatannya sebagai Sultan Sumbawa ke-17 sesungguhnya sebagai bagian da-



ri upaya revitalisasi eksistensi kesultanan di dalam masyarakat. Daeng Ewan sejak mudanya merantau sehingga relatif kurang berakar di dalam masyarakat Sumbawa. Terlebih beliau belum dilantik menjadi sultan ketika masa-masa tersebut. Bupati-bupati yang memimpin Sumbawa pun lebih banyak yang berasal dari luar Sumbawa dan bukan dari keluarga kesultanan. Mayoritas para bupati tersebut berlatar belakang birokrat dan militer. Representasi kepemimpinan tradisional dari Sumbawa di dalam politik formal pun kemudian menghilang.

LATS dimaksudkan menjadi representasi simbolik dari warisan kesultanan dan identitas budaya masyarakat Sumbawa karena kesultanan secara resmi telah dihapuskan sejak bergabung dengan Republik Indonesia. Dengan demikian untuk memulihkan eksistensi tersebut kebutuhan untuk menciptakan figur panutan menjadi penting. Hal inilah kemudian yang melatarbelakangi revitalisasi LATS dan penobatan Daeng Ewan menjadi Sultan Sumbawa. Masyarakat Sumbawa merindukan atribut budayanya sebagai identitas kolektif yang beberapa waktu sebelumnya tidak bisa diekspresikan secara sempurna karena sentralisme ketat politik Orde Baru. Para pemimpin politik formal di Sumbawa sebelumnya dinilai tidak menaruh banyak perhatian terhadap nilai-nilai pengembangan budaya Samawa.

Musakarah Adat di tahun 2011 juga menghasilkan keputusan penting selain penobatan Daeng Ewan sebagai Sultan dan pemangku adat, menempatkan LATS sebagai lembaga penengah (*intermediary*) antara pemerintah daerah (*state*) dengan masyarakat (*society*). LATS diharapkan menjadi jembatan mediasi bila terjadi konflik antara pemerintah dengan masyarakat. Peraturan Daerah Nomor 23 tahun 2007 juga memberikan tugas bagi LATS untuk bisa berperan menjadi fasilitator dan mediator dalam menyelesaikan perselisihan yang menyangkut adat istiadat dan kebiasaan masyarakat. Dengan demikian, muncul pertanyaan lebih lanjut yakni apakah LATS mampu menjadi aktor antara yang mengimbangi dominasi birokrasi di

Sumbawa? Ada dua hal yang menjelaskan mengapa LATS tidak mampu berfungsi sebagai aktor antara secara efektif di Sumbawa yaitu karena persoalan kelembagaan dan orientasi terhadap sumber daya ekonomi.

Pertama, adanya persoalan kelembagaan yang dialami oleh LATS menyebabkan lembaga tersebut tidak mampu bekerja secara efektif sehingga tidak sesuai dengan yang diharapkan pada saat didirikannya. Dominasi pemerintah daerah di dalam tubuh organisasi LATS ternyata sangat besar. Dengan duduknya bupati sebagai anggota dewan penasehat dan para birokrat lainnya di kepengurusan LATS, tetap terbuka kemungkinan adanya kooptasi oleh pemerintah daerah. Komunitas-komunitas adat yang ada di Sumbawa tidak disertakan dalam perumusan peraturan daerah yang mengatur tentang keberadaan LATS. Hal ini menunjukkan bahwa pada masa-masa awal keberadaannya, LATS sudah terkooptasi oleh pemerintah daerah. Komunitas adat Sumbawa, yang dimotori oleh para aristokrat dan para pendukungnya, tidak diberikan ruang untuk merumuskan sendiri postur kelembagaan dari LATS.

Peraturan daerah tentang LATS tidak dilengkapi dengan aturan yang lebih teknis terkait dengan lingkup dengan kewenangan yang diberikan kepada lembaga tersebut. Tanpa kewenangan yang jelas tentang lingkup kerjanya, LATS tidak mempunyai otonomi untuk menentukan agendanya sendiri. Selain itu, para petinggi birokrasi daerah menduduki posisi-posisi penting di dalam lembaga sehingga secara tidak langsung kewibawaan dari LATS di depan masyarakat pun menurun.

Dominasi birokrat di dalam LATS sebenarnya bertentangan dengan Peraturan Adat No. 1 tahun 2009 tentang pemberdayaan, pelestarian perlindungan, dan pengembangan adat istiadat dan lembaga adat wilayah negara Republik Indonesia. Peraturan tersebut memberi mandat bahwa relasi antara lembaga adat dengan pemerintah daerah adalah kemitraan dan koordinatif. Dengan demikian, lembaga adat bukanlah bawahan dari pemerintah daerah. Lembaga adat seharusnya ti-



dak disubordinasi oleh pemerintah daerah. Hal ini karena tujuan dari aktor antara, sebagaimana LATS, adalah sebagai representasi alternatif yang menghubungkan antara masyarakat dengan pemerintah.

Kedua, kepentingan terhadap sumber daya ekonomi. Hal ini dibuktikan dengan keterlibatan LATS di dalam konflik antara suku Cek Bocek dengan PT Newmont dan Pemerintah Kabupaten Sumbawa. Selain tidak mencoba untuk melakukan pembelaan terhadap suku Cek Bocek, LATS terlibat dalam persekusi terhadap kelompok masyarakat tersebut dengan modal simbolik yang dimiliki. Daeng Ewan, sebagai Sultan Sumbawa sekaligus pemimpin adat, menggunakan otoritasnya untuk memberikan pernyataan bahwa Suku Cek Bocek bukan bagian dari Kesultanan Sumbawa ataupun etnis Samawa. Samawa merupakan etnis yang tinggal di daerah Kabupaten Sumbawa serta yang mendirikan Kesultanan Sumbawa.

Konflik antara Suku Cek Bocek dengan PT Newmont dan Pemerintah Kabupaten Sumbawa bermula dari penolakan suku tersebut terhadap kegiatan eksplorasi tambang yang mencakup 16.568.54 hektar pada tahun 2006 (Harianto, 2012). Penolakan tersebut karena kegiatan eksplorasi tambang menduduki pemukiman penduduk asli dan tanah leluhur Suku Cek Bocek. Masyarakat adat Suku Cek Bocek tersebar pada tiga desa di wilayah selatan Kabupaten Sumbawa. Tiga desa tersebut antara lain Desa Lawin, Desa Lebangkar, dan Desa Ketapang. Suku Cek Bocek yang mendiami Desa Lawin berjumlah 400 kepala keluarga. Sedangkan yang mendiami Desa Lebangkar dan Ketapang masing-masingnya berjumlah 500 kepala keluarga dan 600 kepala keluarga (Antara, 7 Januari, 2012). Selain menduduki wilayah pemukiman, kegiatan eksplorasi tambang juga mencakup Hutan Elang Dodo yang merupakan tanah leluhur sekaligus lokasi yang disakralkan oleh Suku Cek Bocek. Mereka juga menggunakan Hutan Elang Dodo untuk memenuhi kebutuhan hidup seperti berburu, beternak madu, dan mengambil hasil hutan lainnya seperti kayu.

Kegiatan eksplorasi tambang yang ditentang oleh Suku Cek Bocek merupakan bagian dari kontrak jangka panjang yang telah disetujui oleh Pemerintah Indonesia dan PT Newmont Gold Company pada tahun 1986. Kontrak karya tersebut mengatur operasi PT Newmont dalam menambang komoditas tembaga dan emas seluas 1.127.134 hektar yang berada di wilayah Nusa Tenggara Barat (Harianto, 2012). Setelah dilaksanakannya desentralisasi, Pemerintah Kabupaten Sumbawa memiliki otoritas untuk menyetujui perpanjangan kontrak pada tahun 2005.

Suku Cek Bocek kemudian meminta DPRD untuk membela hak mereka dengan melakukan protes kepada Pemerintah Kabupaten Sumbawa dan PT Newmont. Akan tetapi, permintaan Suku Cek Bocek tersebut tidak mendapatkan respon yang diharapkan. Pemerintah Kabupaten Sumbawa menilai bahwa Hutan Elang Dodo bukan merupakan tanah adat dari Suku Cek Bocek. Hutan tersebut adalah milik negara (Sumbawa News, 12 Januari, 2012). Sebagai akumulasi kekecewaan, Suku Cek Bocek melakukan penghentian aktivitas eksplorasi PT Newmont secara paksa di tanah yang diklaim sebagai tanah adat, termasuk yang ada di Hutan Elang Dodo.

Lembaga Adat Tana Samawa (LATS) terlibat dalam konflik namun bukan dalam kapasitasnya sebagai mediator. Pimpinan LATS, melalui Daeng Ewan, yang sekaligus sebagai pemimpin adat, tidak mengakui eksistensi Suku Cek Bocek sebagai bagian dari etnis Samawa. Sultan berargumen bahwa keberadaan Suku Cek Bocek tidak pernah muncul dalam catatan sejarah Kesultanan Sumbawa. Pernyataan dari Daeng Ewan selaku pemimpin LATS tersebut menjadi legitimasi Pemerintah Kabupaten Sumbawa untuk menolak tuntutan Suku Cek Bocek (Sumbawa News, 3 Januari, 2012).

Pernyataan pimpinan LATS tersebut kemudian ditolak oleh perwakilan dari Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) yang mendampingi Suku Cek Bocek dalam konflik dengan PT Newmont dan Pemerintah Kabupaten Sumbawa. Ketua AMAN, Abdon Nababan, ikut serta secara langsung membantu



Suku Cek Bocek dalam beberapa pertemuan dengan pemerintah dan PT Newmont. AMAN menyatakan bahwa Suku Cek Bocek sah untuk disebut sebagai orang asli di Sumbawa (Sumbawa News, 16 Januari, 2012). Hal ini karena mereka sudah tinggal selama beberapa generasi pada lokasi geografi tertentu dan menerapkan aturan adat sendiri. Selain itu, AMAN berpendapat bahwa Lembaga Adat Tana Samawa (LATS) bukanlah representasi masyarakat adat melainkan Aristokrasi Sumbawa. Dengan demikian, LATS merepresentasikan feodalisme yang bertentangan dengan prinsip egalitarian dalam komunitas adat.

LATS, yang merepresentasikan Kesultanan Sumbawa saat ini, tidak mampu untuk memposisikan diri sebagai aktor antara seperti yang diharapkan sebelumnya. Modal simbolis yang dimiliki oleh LATS dan Kesultanan hanya digunakan sebagai alat untuk bisa mengakses sumber daya ekonomi yang disediakan oleh pemerintah maupun korporasi global. Hal ini, kurang lebih, bisa dilihat dari bersedianya pemimpin LATS untuk menempati posisi sebagai anggota Komite Konsultasi Eksplorasi (KKE) PT Newmont Nusa Tenggara.

E. KESIMPULAN

Kasus Sumbawa menunjukkan bahwa penguatan identitas lokal melalui kebangkitan kembali aristokrasi tidak memberikan kontribusi yang signifikan bagi pendalaman demokrasi di daerah. Kesultanan Sumbawa yang direpresentasikan oleh kehadiran Lembaga Adat Tana Samawa (LATS) tidak mampu untuk berperan sebagai aktor penengah (*intermediary actor*) yang memberikan pembelaan terhadap kelompok marjinal. Mereka justru menjadi bagian dari oligarki lokal – korporasi global yang menjalin aliansi untuk membajak agenda-agenda desentralisasi.

Besarnya pengaruh negara melalui pemerintah daerah tidak mampu diimbangi oleh LATS. Dominasi birokrat di tubuh LATS menyebabkan lembaga tersebut relatif tidak independen. Pengurus LATS non birokrat juga tidak disertakan dalam perumusan regulasi yang mengatur kerja LATS. Hubungan antara

LATS dan pemerintah daerah bukan lagi ke-mitraan melainkan subordinasi. LATS hanya memberikan dukungan dan legitimasi terhadap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah seperti yang terjadi pada kasus Suku Cek Bocek.

Hal ini cukup ironis mengingat potensi LATS untuk mampu menjalankan fungsinya dengan baik sebagai penengah antara *state* dengan *society* (*intermediary actors*). Legitimasi simbolik dari warga karena merupakan lembaga yang mengakomodasi atribut budaya dan identitas lokal adalah modal yang bisa dikonversi menjadi alat tekan ampuh terhadap pemerintah daerah untuk mendesakkan kebijakan daerah yang sesuai dengan agenda LATS. LATS dengan kepengurusannya yang ditargetkan hingga masuk sampai level desa memiliki akar yang kuat dalam masyarakat sehingga kebutuhan untuk mobilisasi massa pun bukan sesuatu yang sulit. Jangan sampai LATS hanya menjadi alat para elite lokal, termasuk aristokrat yang muncul kembali, untuk mengejar kepentingan ekonomi-politik.

F. DAFTAR PUSTAKA

- Antara News. 2012. "Masyarakat Adat Khawatirkan Konflik Horizontal di Sumbawa" Mataram: Antara News, January 7.
- Dwipayana, AAGN. 2004. *Bangsawan dan Kuasa: Kembalinya Para Ningrat di Dua Kota*. Yogyakarta: IRE Press
- Erb, Mariberth dan Priyambudi Sulistyanto (eds). 2009. *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders* (Pilkada). Singapore: ISEAS
- Hadiz, Vedi R. 2010. *Localising Power in Post-Authoritarian Indonesia: A Southeast Asia Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Hadiz, Vedi R. and Richard Robison. 2013. *The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia*. Indonesia, No. 96, Special Issue: Wealth, Power, and Contemporary Indonesian Politics (October 2013), pp. 35-57



- Harianto, Iwan. 2012. Sengketa Usaha Pertambangan di Wilayah Hutan Elang Dodo Kabupaten Sumbawa. University of Udayana: Unpublished Material
- Harris John, Kristian Stokke and Olle Tornquist (eds). 2005. *Politicising Democracy: Local Politics and Democratisation in Developing Countries*. London: Palgrave Macmillan
- David Henley, Jamie Davidson, Sandra Moniaga (Ed). 2010. *Adat dalam Politik Indonesia*. Jakarta: KITLV
- Klinken, Gerry Van. "Return of the Sultans: The Communitarian turn in local Politics" in Jamie S. Davidson and David Henley (ed). 2007. *The Revival of Tradition in Indonesian Politics: The deployment of adat from colonialism to indigenism*. New York: Routledge
- Malley, Michael. "New rules, old structures and the limits of democratic decentralisation" in Edward Aspinall and Greg Fealy (ed) 2003. *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*. Singapore: ISEAS
- Mietzner, Marcus. "Indonesia's decentralization: the rise of local identities and the survival of the nation-state" in Hal Hill (ed). 2014. *Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia*. Singapore: ISEAS
- Mietzner, Marcus. 2014. *More Democracy Through Pilkada? The Direct Local Elections Since 2005*. Unpublished Material
- Pulau Sumbawa News. 2012. "Pertemuan Pemda, LATS dengan Cek Bocek Berlangsung Ricuh". Sumbawa Besar: Pulau Sumbawa News, January 16
- Pulau Sumbawa News. 2012. "Bupati Sumbawa Tidak Akui Suku Cek Bocek". Sumbawa Besar: Pulau Sumbawa News, January 3
- Robison, Richard and Vedi. R. Hadiz. 2004. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. London: Routledge.
- Schulte Nordholt, Henk dan Gerry van Klinken (eds). 2007. *Politik Lokal di Indonesia*, Jakarta: KITLV-Yayasan Obor Indonesia
- Schulte Nordholt, Henk dan Ireen Hoogenboom (eds). 2006. *Indonesian Transitions*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006
- Schulte Nordholt, Henk. "Decentralisation in Indonesia: Less State, More Democracy?" in John Harriss, Kristian Stokke and OlleTornquist (ed). 2005. *Politicising Democracy: The New Local Politics of Democratisation*. New York: Palgrave Macmillan
- Tornquist, Olle. "Introduction: The Problem is Representation! Towards an Analytical Framework" in Olle Tornquist, Neil Webster, and Kristian Stokke (ed). 2009. *Rethinking Popular Representation*. New York: Palgrave Macmillan.