

kk.
kk-2
DIS 5 09/10
Nico

DISERTASI

**PENGGUNAAN INSTRUMEN IDENTITAS
ETNIK DAN AGAMA OLEH ELITE POLITIK DAN ELITE BIROKRASI
DALAM PERSAINGAN MERAIH KEKUASAAN
DI KUPANG NUSA TENGGARA TIMUR**

MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA



PIERS ANDREAS NOAK

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2010**

**PENGGUNAAN INSTRUMEN IDENTITAS
ETNIK DAN AGAMA OLEH ELITE POLITIK DAN ELITE BIROKRASI
DALAM PERSAINGAN MERAIH KEKUASAAN
DI KUPANG NUSA TENGGARA TIMUR**

DISERTASI

**Untuk memperoleh Gelar Doktor
Dalam Program Studi Ilmu Sosial
Pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga
Telah dipertahankan di hadapan
Panitia Ujian Doktor Terbuka
Pada hari : Kamis
Tanggal : 7 Januari 2010
Pukul 10.⁰⁰ WIB**

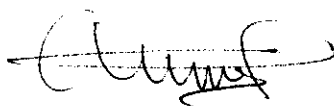
Oleh :

**PIERS ANDREAS NOAK
NIM. 090214963 D**

LEMBAR PENGESAHAN

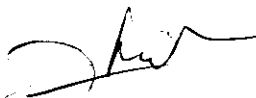
Disertasi ini telah disetujui
Tanggal : 22 Februari 2010

Promotor,



Prof. Dr. Hotman M. Siahaan

Ko-Promotor 1



Prof. Dr. Yeremias T. Keban, SU.MURP

Ko-Promotor 2



Dr. Nico L Kana

HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Disertasi ini telah diuji pada Ujian Tahap I (Tertutup)

Hari/Tanggal : Sabtu, 10 Oktober 2009

PANITIA PENGUJI DISERTASI

Ketua : Prof. Dr. L. Dyson, Drs, M.A
Anggota : Prof. Dr. Hotman M. Siahaan
Prof. Dr. Yeremias T. Keban, SU. MURP
Dr. Nico L. Kana
Prof. Kacung Marijan, Drs. Ph.D
Prof. Ramlan Surbakti, Drs, M.A, Ph.D
Prof. Dr. Thomas Santoso, M.Si
Daniel Theodore Sparringa, M.A., Ph.D.

**Ditetapkan dengan Surat Keputusan
Rektor Universitas Airlangga**

**Nomor : 1442/H3/KR/2009
Tanggal : 20 Oktober 2009**



UCAPAN TERIMA KASIH

UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, penulis diberi berkat dan anugerah mulai dari awal studi hingga dapat menyelesaikan disertasi yang sederhana ini. Berkat dan anugerah ini penulis berupaya mengatasi segala hambatan yang ada dan terus menulis menyelesaikan disertasi ini. Setelah terbengkelai sekian lama, melalui proses perbaikan berulang-ulang dan berliku-liku pada akhirnya disertasi ini dapat selesai ditulis walaupun masih terdapat kekurangan sana sini. Disertasi ini ditulis dalam rangka memenuhi salah satu persyaratan dalam studi S3 bidang ilmu sosial di Program Pascasarjana Universitas Airlangga.

Pada masa studi hingga akhir penulisan disertasi ini penulis benar-benar merasa berhutang budi kepada semua pihak yang nama-nama mereka tidak mungkin disebutkan satu-persatu disini yang telah memberi bantuan, motivasi, dan pengertian. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa terima kasih, penghargaan dan penghormatan yang setinggi-tingginya kepada pihak-pihak yang telah membantu sehingga disertasi ini dapat diselesaikan. Harapan dan doa penulis, semoga budi baik, pengorbanan, dan ketulusan semua pihak senantiasa mendapat berkat dan hikmat dari Tuhan Yang Mahakuasa.

Penghargaan dan terima kasih yang setinggi-tingginya pertama-tama penulis persembahkan kepada Bapak Prof. Dr. Hotman M. Siahaan selaku promotor dan sekaligus (semasa beliau sebagai Ketua Program Studi Ilmu Sosial dan Dekan FISIP Unair) yang selalu penulis menggaggu untuk memohon petunjuk selama masa bimbingan mulai dari kualifikasi hingga pada saat ini sebagai promotor, selalu meluangkan waktu, mendorong memberi semangat penulis serta memberikan saran keilmuan yang berharga, menambah wawasan penulis, ditengah-tengah kesibukan beliau tidak terelakkan. Berbagai kritik, kecermatan, kesabaran dan kebijakan yang tidak pernah menyusahkan penulis, beliau sungguh mengharaukan. Segala ketulusan dan jerih payah beliau curahkan semata-mata menginginkan muridnya pintar dalam kemajuan studi. Oleh

karena itu, penulis benar-benar berhutang budi pada beliau serta mendoakan agar segala kebaikan dan budi baik Tuhan lah yang akan membalas semuanya.

Penghargaan dan terima kasih yang setinggi-tingginya penulis persembahkan kepada Bapak Prof. Dr. Yeremias T. Keban, SU.MURP dan Bapak Dr. Nico L. Kana sebagai ko-promotor atas ketulusan hati beliau yang senantiasa memberikan bimbingan, dorongan serta motivasi yang tiada henti-hentinya kepada penulis. Disamping telah berbuat banyak sebagai ko-promotor membantu memperbaiki penyempurnaan proposal penelitian, tata bahasa, sistematika, data penelitian serta analisis untuk mempercepat penulisan ini, dorongan semangat yang selalu diberikan. Dengan penuh kasih sayang dan penuh kebijaksanaan, beliau juga mengupayakan buku-buku serta perbaikan materi penulisan. Disamping itu berbagai diskusi serta berbagai coretan ilmiah yang berharga bagi penyempurnaan analisis ini serta membuka wawasan tentang elite dan birokrasi yang kompleksitas dari perspektif yang rumit dan saling terkait diantara etnik dan agama di Kupang. Untuk itu, penulis merasa berhutang budi dan senantiasa berdoa agar diberkati oleh Tuhan Yang Mahakuasa.

Rektor Universitas Airlangga, Prof. Dr. H. Fasich, Apt. dan mantan Rektor Universitas Airlangga, Prof. Dr. Med. Puruhito, dr. SpB, atas kesempatan yang diberikan kepada penulis untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program doktor. Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Prof. Dr. Hj. Sri Hayati, SH, MS, beserta staf; mantan Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Prof. Dr. Muhammad Amin, dr. SpP(K) atas segala fasilitas dan pelayanan yang ramah yang diberikan kepada penulis selama menjadi mahasiswa program doktor Ilmu Sosial.

Penghargaan dan terima kasih yang setinggi-tingginya penulis haturkan kepada Bapak Prof. Dr. L. Dyson ditengah-tengah kesibukan beliau sebagai Ketua Program Studi Ilmu Sosial, dengan segala kasih dan kearifan beliau yang senantiasa memberikan jalan keluar dari segala

persoalan yang penulis hadapi serta senantiasa memotivasi dan membesarkan hati ketika penulis dalam menghadapi situasi galau akibat segala keterlambatan ini, kepada beliau sering penulis mendapat informasi tambahan tentang segala problem yang menjadi bahan kajian penulisan disertasi ini. sesungguhnya merupakan anugerah bagi penulis serta rasa terima kasih yang setinggi-tingginya semoga Tuhan Yang Mahakuasa akan membalas segala budi baiknya.

Penghargaan dan terima kasih serta dukungan finansial selama studi saya diperoleh dari Pemerintah Republik Indonesia cq Menteri Pendidikan Nasional berupa bantuan Bea Siswa Program Pascasarjana (BPPs). Saya juga berterima kasih kepada Gubernur NTT serta Wali Kota Kupang atas bantuan dana penelitian serta memberikan sumbangan pemikiran serta motivasi dalam penulisan elite etnik dan agama di Kupang.

Penghargaan dan terima kasih kepada para dosen pengajar Ilmu Sosial Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Prof. Ramlan Surbakti, MA, Ph.D, Prof. Dr. Hotman Siahaan, Prof. Dr. L. Dyson, MA, Daniel Sparringa, MA, Ph.D, Dede Oetomo, MA, Ph.D, Dr. Edy Soehardono, MS, Prof. Sutandyo Wignjosoebroto. MPA, yang telah banyak memberikan sumbangan pemikiran dalam penyempurnaan ujian kualifikasi, juga kepada para dosen Mata Kuliah Penunjang Disertasi (MKPD) yakni Prof. Dr Yeremias T. Keban, SU, MURP., Prof. Dr. Pratikno, MA., Prof. Dr. J. Nasikun.

Penghargaan dan terima kasih juga kepada para dosen team penilaian kelayakan disertasi serta team penguji ujian tertutup, Prof. Dr. Hotman M. Siahaan. Prof. Dr. Yeremias T. Keban, SU.MURP. Dr, Nico L. Kana. Prof. Ramlan Surbakti, Drs, M.A, Ph.D, Prof. Kacung Marijan, Drs, Ph.D, Prof. Dr. I.B. Wirawan, Drs,S.U, Prof. L. Dyson, Drs. M.A, Prof. Dr. Thomas Santoso, M.Si, Daniel Theodore Sparringa, Ph.D, atas perhatian dan sumbangan pemikiran demi penyempurnaan materi disertasi serta dorongan yang tak henti-hentinya diberikan kepada kami pada saat dimana saja kami bertemu, juga sebagai dosen yang begitu menghormati mahasiswa dimanapun dan kapanpun kami selalu membutuhkan petunjuk

dan nasihat keilmuannya, kepadanya kami menyampaikan rasa terima kasih yang setinggi-tingginya serta doa semoa Tuham YME akan membalas budi baiknya.

Kepada Rektor Undana Prof. Ir. Frans Uumbu Data, Ph.D, Dekan Fakultas Hukum Undana, Michael J. Djawa, SH.MH. yang telah mengizinkan saya melanjutkan study ini dan membebaskan saya dari semua tugas-tugas akademik di Undana Kupang, serta semua teman-teman dosen yang selalu memberikan motivasi serta dukungan moril dalam stadi ini.

Rasa terima kasih juga saya sampaikan secara pribadi kepada semua teman-teman di program doktor ilmu sosial ; Dr. Karti Soeharto, Drs. M.Pd. Dr. Sunu Catur Budiono, Drs, M.Si. Ubaidillah, Drs. M.Ag. Pono Subiyanto, Drs. M.Si, Lambert Tokan, Drs MS. Muhardjono, Drs, M.Si. Teguh Priyo Sadono, Drs, M.Si, Frederik Fernandes, Drs, M.Pd, Dison Mulady, Drs, MS. Dr. Sutiyono, Drs, M.Hum. Dr. Gustiana Kambo, Dra. M.Si. Yang selalu membantu penulis dalam berdiskusi untuk mempertajam penelitian ini.

Kepada Ibu tercinta Carolina V. Noak dengan penderitaan yang dialami bertahun-tahun selalu setia mendoakan dan memberi dorongan serta kasih sayang kepada penulis, dan Almarhum Ayahanda Albert Bernard Van Renesse Van Duivenbode, saudara-saudara Yacomina Susana Andreou yang selalu memberikan bantuan serta dukungan doa, semangat, perhatian, Nelson M. Noak yang selalu memberikan motivasi, semangat, serta dukungan moril dan materil kepada penulis, Theresia Febriani Noak yang selalu memberikan motivasi dan dorongan agar penulis bisa menyelesaikan studi ini, demikian juga kepada saudara-saudara yang selalu membantu penulis dalam mengumpulkan data-data terutama saudara Fredik Nggili dan keluarga, penulis doakan agar Tuhan memberkati kita semua.

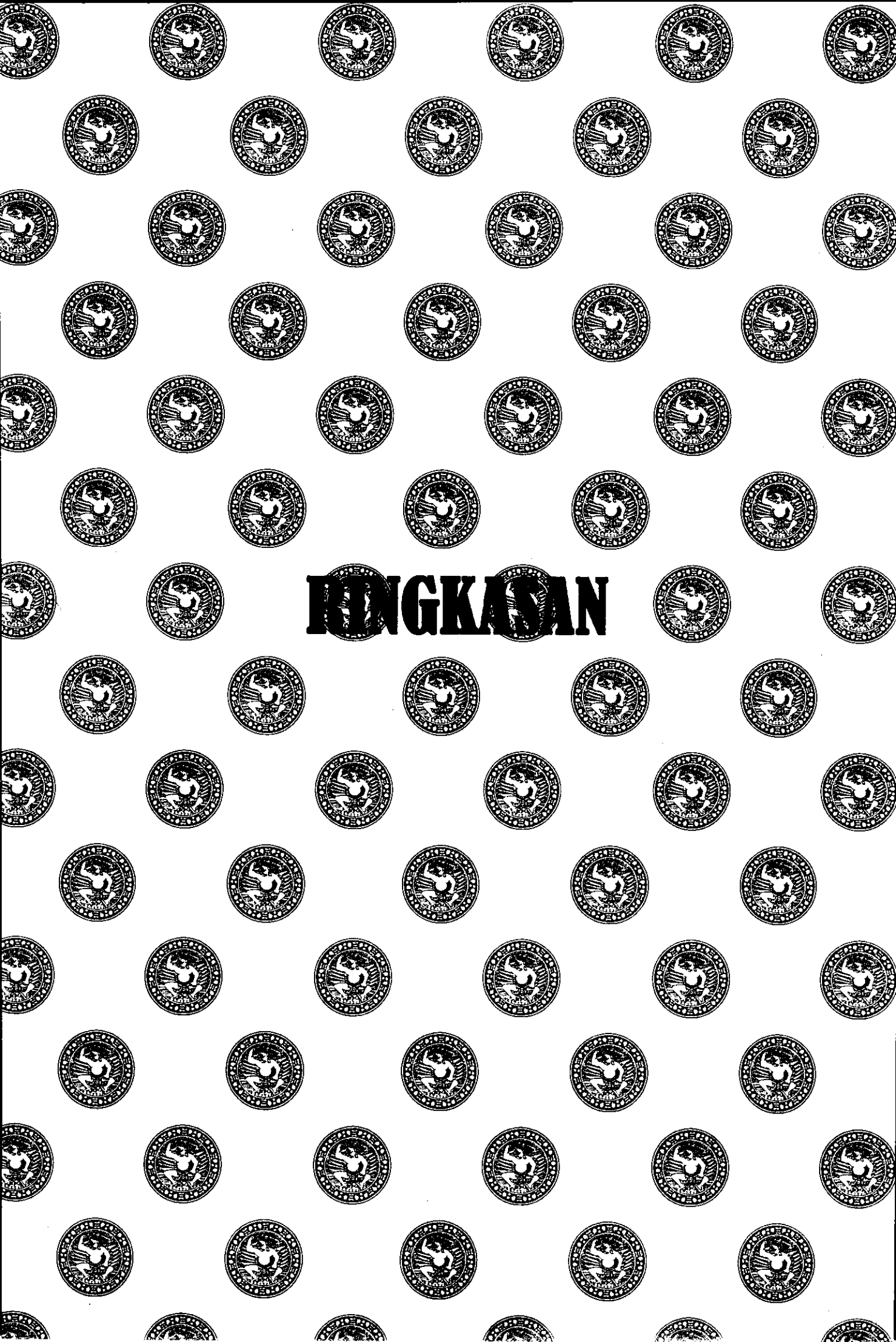
Ucapan terima kasih juga kepada Prof. Dr. Ketut Rahyuda, SE.MSIE yang mendorong penulis untuk melanjutkan studi S3 di Unair, Ibu dan Bapak mertua penulis Ni Nyoman Rataphati dan Harry Addy Soedarmo,

serta adik ipar Made Susana Wiraastuti, SE. Yang telah mendorong penulis dan selalu memberikan motivasi, semangat serta selalu mendukung dalam doa agar studi ini bisa berjalan dengan baik dan bisa selesai pada waktunya.

Keluarga penulis dengan segala doa, pengorbanan, perjuangan, pengertian, ketulusan, ketabahan yang tiada kenal batas, secara khusus karya ini penulis dedikasikan kepada anak-anak tersayang Delanera Victoria Noak dan Devin Reness Noak selama masa studi di Surabaya penulis tinggalkan. Penghargaan dan rasa terima kasih secara khusus penulis sampaikan kepada istri tercinta Drg. Putu Judy Satyawati, MM. yang selalu berkorban dengan ikhlas serta mendukung dan memberikan dorongan semangat selama penulis melangsungkan studi ini, la senantiasa tegar dalam kesulitan serta penderitaan meskipun ditimpa dengan berbagai persoalan serta kesibukan sehari-hari sebagai ibu rumah tangga, tetap memberi senyum serta inspirasi darinya membuat penulis banyak belajar, tanpa cinta dan dorongan semangat serta bantuan finansial dari istri maka studi ini tidak mungkin dapat selesai dengan baik.

Denpasar, July 2009

Penulis,



BONGKASAN

RINGKASAN

PENGUNAAN INSTRUMEN IDENTITAS ETNIK DAN AGAMA OLEH ELITE POLITIK DAN ELITE BIROKRASI DALAM PERSAINGAN MERAH KEKUASAAN DI KUPANG NUSA TENGGARA TIMUR

Piers Andreas Noak

Perkembangan politik lokal yang menonjol di Kupang akhir-akhir ini adalah persaingan elite politik dan elite birokrasi dengan menggunakan identitas etnik dan agama sebagai instrumen mencapai kekuasaan. Berperannya etnik dan agama sebagai instrumen penting dalam mempengaruhi keputusan elite untuk masuk dalam kekuasaan birokrasi tidak lepas dari peranan dan dominasi kelompok elite dominan serta kebijakan yang diwariskan dari sejarah kolonialisme mengakibatkan kelompok-kelompok etnik dan agama tertentu merasa masih harus berperan lebih dalam birokrasi kekuasaan. Pertautan antara aspek-aspek primordialitas dan politik masih sangat kuat di Kupang NTT, terutama dalam memilih kepemimpinan dan biasanya bentuk hubungan antara aspirasi politik di birokrasi dengan agama dan suku tergantung pada komposisi agama dan suku di masing-masing wilayah.

Ada empat pertanyaan dalam penelitian ini, pertama, bagaimanakah jenis-jenis persaingan elite politik dan elite birokrasi dalam penggunaan identitas etnik dan agama sebagai instrumen mencapai kekuasaan, dan latar belakang persaingan itu di Pemerintah Provinsi dan Kota ?. Kedua, jabatan atau asal pejabat elite politik dan elite birokrasi yang terlibat dalam persaingan untuk mencapai kekuasaan, dan apakah alasan keterlibatan mereka dalam persaingan mencapai kekuasaan di Pemerintah Provinsi dan Kota ?. ketiga, bagaimanakah caranya identitas etnik dan agama atau yang lainnya dipakai untuk mencapai kekuasaan, dan bagaimana pola penggunaannya oleh elite politik dan elite birokrasi dan apa alasan-alasan penggunaan pola-pola tersebut ? dan keempat, bagaimanakah implikasi dari penggunaan tiap pola persaingan terhadap masyarakat baik di kalangan pendukung dan bukan pendukung serta hubungan antara pendukung dan bukan pendukung di Kupang NTT ?.

Dalam penelitian ini, peneliti tidak berangkat dari perangkat teori tertentu, walau ada beberapa teori pendukung dari grand teori terutama perspektif teori elite politik dan elite birokrasi, teori etnik dan agama. Untuk memperoleh penjelasan secara komprehensif, realitas ini akan menggunakan *pendekatan perspektif elite, etnik dan agama*, dengan

menggunakan metode kualitatif analisa deskriptif melalui pengamatan, partisipatif, wawancara yang intensif, melakukan analisis dari kelompok kecil serta memahami keadaan sosial.

Keberlangsungan politik lokal di Kupang baik pada elite politik maupun elite birokrasi melalui semua jenis persaingan tidak bisa dipisahkan dari peran etnik, agama dan ikatan kekeluargaan, apalagi begitu banyak etnik pendatang dari berbagai wilayah di NTT yang semuanya mencari lahan pekerjaan di Kupang, sehingga semua struktur hubungan kekuasaan antar etnik dan agama semakin tinggi intensitas persaingannya yang mengakibatkan terjadinya perebutan kekuasaan, pada saat ini etnik dominan selalu memperkuat dan memelihara masing-masing batasan etnik dan agama serta tetap menampakkan perbedaan etnik dominan terhadap etnik tidak dominan.

Pembatasan etnik ini menimbulkan kecemburuan serta persaingan di tubuh elite untuk meraih kekuasaan ini terjadi dalam pola-pola persaingan yang bersifat terbuka dan tidak meninggalkan kriteria rumpun etnik karena kesamaan asal usul, darah, budaya, dan keagamaan mereka. Pentingnya penekanan pada keaslian budaya mereka menyebabkan persaingan lebih taat pada budaya masing-masing etnik, dan agama dijadi intrumen tersendiri, oleh karena itu dalam pesaingan elite politik dan agama yang terjadi tidak pemda provinsi dan kota Kupang, etnik dan agama dijadi intrumen untuk mendukung kekuasaan sehingga pola dukungan kedudukan etnik dan agama yang Elite birokrasi yang memposisikan kedudukan etnik dan agama sebagai mereka harus mempertimbangkan dukungan etnik dan agama sebagai instrumen maraih kekuasaan, sudah menjadi etnik untuk menentukan persetujuan pimpinan agama serta tokoh-tokoh etnik tidak mendapat dukungan siapa-siapa yang dipilih dan siapa-siapa yang tidak mendapat dukungan yang dilakukan untuk suatu pembenaran menuju keseimbangan kekuasaan di Kupang. Dengan demikian kriteria etnik dan agama merupakan dasar dari penentuan suatu dukungan kekuasaan, semua ini isi elite politik dan elite birokrasi sebagai simbol kekuasaan, semua ini akan dilakukan oleh elite birokrasi didasarkan pada budaya dan pola persaingan.

da dua kesimpulan dari pertanyaan dan tujuan penelitian an intrumen identitas etnik dan agama oleh elite birokrasi dalam an meraih kekuasaan, dan dominasi elite di birokrasi Kupang ama, dimasa lalu politisasi birokrasi telah menjadi salah satu ok dari warisan sejarah kolonialisme yang menyebabkan pemerintah lokal di Kupang karena terjadinya dominasi oleh kelompok etnik dan agama atas kelompok lain dalam birokrasi,

serta munculnya beragam jenis-jenis persaingan elite birokrasi di kemudian hari, dan penunjukan siapa-siapa yang menjadi elite telah menjadi kesepakatan antara tokoh etnik dan pimpinan agama untuk memenuhi keseimbangan kekuasaan di Kupang NTT.

Kedua, identitas etnik dan agama atau yang lainnya telah dipakai sebagai tujuan mencapai kekuasaan, karena semua dampak dari pola persaingan terhadap masyarakat baik di kalangan pendukung dan bukan pendukung merupakan permainan politisasi birokrasi melalui aktor-aktor lokal baik dalam pemilihan kepala daerah langsung maupun elite di birokrasi dimana selama ini didominasi satu etnik dominan, pada saat ini partisipasi telah bergeser, semua etnik bisa menerima pembagian kekuasaan atas dasar perimbangan etnik dan agama di daerah. Dengan demikian identitas etnik pada era multikultural ini dianggap telah mulai mencair dengan menghargai derajat serta martabat etnik yang lain. Disamping itu juga kewajiban para elite agar selalu menerima tuntutan keseimbangan atas dasar pembagian kekuasaan semua etnik dan agama, dengan tidak mengabaikan nilai primordial di masyarakat NTT serta berusaha agar dikemudian hari para elite dapat menjauhkan birokrasi dari intervensi politik etnik dan agama untuk pelembagaan demokrasi lokal.

Secara teoritis penelitian ini memperkuat teori Michels, Mosca, dan Geertz, dengan konsepnya elite mempertahankan kekuasaan serta pancaran dari nilai-nilai primordial yang kuat dalam kehidupan masing-masing kelompok etnik. Alasan utama adalah bahwa elite politik dan birokrasi senantiasa berusaha agar kekuasaan yang mereka miliki senantiasa dapat dipertahankan dan apabila mengalami pergantian maka diusahakan sedapat mungkin terjadi dalam lingkungan basis etnik dan agama atau lingkungan keluarga.

Demikian Michels lebih menekankan kekuasaan berakar dalam kepentingan elite dan Kelompok, elite ini muncul diakibatkan dari struktur pada pengorganisasian yang berstruktur sosial dan tidak hanya sekedar berorganisasi mencapai tujuan tetapi juga untuk mencapai kepentingan etnik dan kelanggengan jabatan karena mereka bisa mengendalikan pengaruh politik dari partai dan massa, hal ini didukung oleh keahlian dalam bidang politik. Pada elite birokrasi fenomena ini seperti mendukung pendapat Mosca bahwa kekuasaan politik birokrasi sangat erat kaitannya dengan etnik dan agama sebagai akibat pengorganisasian dalam politik, kekuasaan birokrasi sebagai suatu organisasi pemerintah yang didominasi oleh kepentingan elite birokrat karena mereka bisa mengendalikan pengaruh intervensi pejabat politik yang dalam kondisi seperti sekarang mulai mengendor diakibatkan pada penerimaan paham demokrasi. Implikasi pada primordialisme etnik dan agama di Kupang telah menguatkan juga pendapat Geertz dari kehidupan kultural dan akar

sejarah yang lebih tua, dengan terintegrasinya proses politik, ikatan sosial keagamaan, dan unsur kekeluargaan, bahasa yang terkait dengan budaya dan etnis, bahwa primordialisme tidak dapat dihilangkan tetapi harus diakomodir dalam ruang publik dengan asumsi saling menerima dan menghormati dalam kerangka kesetiaan diantara berbagai budaya yang hidup dalam lingkungan masyarakat yang multikultural di Kupang NTT, sedangkan situasi politik dengan dukungan mobilisasi elite terhadap etnik lebih mengedepankan perspektif instrumental.

Mosca lebih menekankan pada birokrasi sebagai alat instrumen elite yang berkuasa secara dominan, pendekatan Mosca yang mengemukakan variabel mendasar dalam teori ini lebih memfokuskan birokrasi sebagai tipe organisasi politik yang pemikirannya lebih pada kelas secara politik (kelas yang berkuasa) yakni kelas-kelas sosial dalam masyarakat. Sedangkan Michels menitik beratkan pada kekuasaan yang berpusat dari atas dan akhirnya menginginkan otonomi dalam pembagian kekuasaan yang terlepas dari pengalaman masa lampau. Dalam hal ini keduanya terkait dengan upaya mempertahankan kekuasaan walau tidak menspesifikkan kelas tertentu (dalam hal ini kelompok etnik atau kelompok agama saja).

Kontribusi penting dari disertasi ini adalah identitas etnik dan agama digunakan sebagai instrumen meraih kekuasaan politik dan birokrasi telah menjadikan sebageian etnik berada dalam posisi dominan, oleh karena itu pergeseran dominasi telah membentuk loyalitas baru di kalangan masyarakat multi etnik dan agama di Kupang, bahwa persaingan serta semua upaya dukungan masyarakat telah menjadikan mereka menjatuhkan pilihan politik atas dasar kepentingan semua etnik dan agama serta pola kekeluargaan. Merujuk beberapa penelitian sebelumnya seperti Bahar (1997) telah menemukan hubungan elite dengan etnisitas, dimana elite tidak mampu memperoleh loyalitas dari etnik, Bahar berusaha menganalisa dan menginterpretasi faktor yang melatarbelakangi pemberontakan etnik Minangkabau di daerah Sumatera Barat pada 1958-1961 selama masa jabatan Soekarno, para elite mengalami kemunduran karena tidak didukung oleh loyalitas etnik. Liliweri (1995) telah meneliti prasangka sosial dan efektivitas komunikasi antar etnik di Kupang, pengelompokan dari berbagai suku-suku di Kupang, dan dikelompokkan dalam lima kelompok besar dari kurang lebih 13 suku di NTT, Yakni, Timor, Rote, Sabu, Flores dan Sumba. Komunikasi antar etnik menunjukkan suatu gejala tersumbatnya komunikasi antar etnik dan terbentuknya pengelompokan berdasarkan etnik pada birokrasi di Kupang menjadikan kinerja birokrasi terganggu, semuanya diukur dengan streeotype dan jarak sosial antar etnik.

Jelas Bahar melihat hubungan elite dan etnik dapat menimbulkan loyalitas, sedangkan Liliweri melihat tersumbatnya komunikasi mengakibatkan kegagalan kinerja birokrasi, sehingga munculah berbagai stereotipe antara etnik di Kupang. Kesamaan dalam penelitian ini adalah elite dan etnik, perbedaannya yakni faktor etnik menjadi hal dominan terhadap elite politik dan elite birokrasi, dan Bahar tidak melihat kelompok lain selain etnik, yakni seberapa besar etnik dan agama dikelola secara bersama untuk mencapai suatu kesepakatan politik lokal di Kupang dan seberapa besar peran tokoh etnik dan pimpinan agama beserta dukungan faktor kekerabatan dan kekeluargaan yang kuat di Kupang. Sehingga temuan penggunaan instrumen identitas etnik dan agama sebagai sentimen yang kuat untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan di birokrasi. Dengan kata lain temuan penelitian ini bisa menyempurnakan temuan Bahar dan Liliweri.



ABSTRAK

Abstrak

PENGUNAAN INSTRUMEN IDENTITAS ETNIK DAN AGAMA OLEH ELITE POLITIK DAN ELITE BIROKRASI DALAM PERSAINGAN MERAH KEKUASAAN DI KUPANG NUSA TENGGARA TIMUR

Piers Andreas Noak

Penelitian ini difokuskan pada perkembangan politik lokal dalam memahami kompleksitas elite politik dan elite birokrasi menggunakan instrumen identitas etnik dan agama dalam persaingan mencapai kekuasaan. Masalah penelitian ini, pertama, bagaimanakah jenis-jenis persaingan elite politik dan elite birokrasi dalam penggunaan identitas etnik dan agama sebagai instrumen mencapai kekuasaan?. Kedua, jabatan atau asal pejabat elite politik dan elite birokrasi yang terlibat dalam persaingan untuk mencapai kekuasaan?. ketiga, bagaimanakah caranya identitas etnik dan agama atau yang lainnya dipakai untuk mencapai kekuasaan, dan bagaimana pola penggunaannya oleh elite birokrasi dan apa alasan-alasan penggunaan pola-pola tersebut ? dan keempat, bagaimanakah implikasi dari penggunaan tiap pola persaingan terhadap masyarakat baik di kalangan pendukung dan bukan pendukung serta hubungan antara pendukung dan bukan pendukung di Kupang NTT.

Studi kualitatif dan analisis deskriptif dengan mengambil unit pemerintah provinsi dan Kota di Kupang Nusa Tenggara Timur, yang sejak zaman kolonial provinsi ini telah dibagi dalam domain politik atas dasar etnik dan agama, setelah memasuki perkembangan modern dan otonomisasi terjadilah dominasi kekuasaan politik dan birokrasi oleh kelompok tertentu ditengah-tengah pertumbuhan kota menjadi keberagaman budaya serta pluralisme etnik dan agama yang mengakibatkan meningkatnya persaingan elite ditengah-tengah menguatnya sentimen kedua makro struktur di Kupang.

Hasil penelitian ini yakni pertama, elite politik dan birokrasi benar-benar telah memobilisasi dukungan etnik dan agama untuk mempertahankan kekuasaan. Kedua, elite yang terlibat dalam kekuasaan baik politik dan birokrasi harus mempertimbangkan perimbangan etnik dan agama. Alasannya dilihat dari teori Michels untuk elite politik, Mosca untuk elite birokrasi. Michels lebih menekankan kekuasaan berakar dalam kepentingan elite dan Kelompok, elite ini muncul diakibatkan dari struktur sosial dan kelanggengan jabatan karena mereka bisa mengendalikan pengaruh politik dari partai dan massa. Mosca lebih condong pada tipe suatu masyarakat birokrasi ditentukan oleh sifat-sifat kelas yang menguasainya, untuk

primordialisme etnik dan agama, Geertz melalui pendekatan primordialis dan instrumentalis. bahwa primordialisme tidak dapat dihilangkan tetapi harus diakomodir dalam ruang publik dan menghormatinya dalam kerangka multikultural di Kupang NTT, sedangkan situasi politik di Kupang lebih mengedepankan kategori instrumentalis.

Studi ini menghasilkan pemahaman teoritik mempertahankan kekuasaan oleh elite politik dan elite birokrasi dengan menggunakan simbol identitas dari etnik serta agama, perilaku ini dalam studi kompetisi elite, etnik dan agama merupakan tinjauan dari perspektif elite dan primordial/instrumentalis dengan asumsi elite telah menerima dukungan pembagian kekuasaan atas wilayah etnik dan agama. Dengan demikian identitas etnik pada era multikultural ini dianggap telah mulai mencair dengan menghargai derajat serta martabat etnik yang lain.

Kajian elite, etnik dan agama menghasilkan temuan yakni para elite selalu menggolongkan perbedaan etnik dan agama berdasarkan dominasi yang telah tertanam dalam pikiran mereka, sentimen ini sebagai salah satu cara menyisiasi munculnya perilaku yang lebih menonjolkan identitas diatas segala kepentingan kekuasaan. Sementara itu, jika ditempatkan dalam ranah politik maka disertai ini memperlihatkan implikasi dari kajian-kajian mempertahankan kekuasaan melalui simbol identitas sebagai alat membedakan kepentingan etnik dan instrumen pengikat solidaritas hubungan sesama etnik dan agama tidak hanya pada ranah individu tetapi semata-mata merupakan ranah kelompok.

Dengan merujuk pada hasil penelitian Bahar dan Liliweri, Jelas Bahar melihat hubungan elite dan etnik dapat menimbulkan loyalitas, sedangkan Liliweri melihat kegagalan komunikasi mengakibatkan kegagalan kinerja birokrasi, sehingga munculah berbagai stereotipe antara etnik di Kupang. Kesamaan dan perbedaan serta tidak tersiratnya beberapa elemen primordial yang dimunculkan dari sentimen etnik dan agama di Kupang inilah yang menjadi pelengkap dari tuntutan primordialisme masyarakat majemuk karena kemajemukan juga ditimbulkan oleh ikatan-ikatan selain etnik dan agama juga kekerabatan kekeluargaan serta penyanggah bagi semua kelompok yang merasa memiliki satu kesamaan dari banyak perbedaan, tetapi kesamaan ini menjadikan mereka dapat exist jika dukungan primordial tetap kuat, karena apa yang dikemukakan Geertz merupakan penyempurnan penyatuan dalam pola dasar kekuasaan yang ditumbuhkan dari rasa budaya ke-etnik-an dan ke-agama-an pada akhirnya bisa disepakati bersama untuk menjadikan pembagian kekuasaan tetap kuat dalam kerangka primordial.

Kata-kata Kunci adalah : Elite, Etnik, Agama, Kemajemukan, Kekerabatan, Kekeluargaan dan Politik Lokal.

ABSTRACT

THE USE OF IDENTITY INSTRUMENTS ETHNICITY AND RELIGION BY POLITICAL AND BUREAUCRATIC ELITES IN THE COMPETITION OF ATTAINING POWER IN KUPANG, NUSA TENGGARA TIMUR

Piers Andreas Noak

The purpose of this research is to investigate some developments in local politics to understand complexity of the political and bureaucracy elites who take an advantage of ethnic and religious identities as instrument in competition of attaining power. There are four questions raised in this research. First, what are the types of competition among the bureaucratic elite in using ethnic and religious identities as instruments to attain power and what is the background of those competitions in the provincial and municipal governments? Second, who are the bureaucratic elites involved in the competition to attain power, and what are their reasons for being involved in the competition to attain power in the provincial and municipal governments? Third, how are ethnic, religious or other forms of identity used to attain power, what are the patterns and what are the reasons for using those patterns? And fourth, what are the impacts of the use of each competition pattern on society, both supporters and non-supporters, and what is the relationship between the supporters and non-supporters in Kupang, Nusa Tenggara Timur?

This qualitative study and descriptive analysis are carried out by using provincial and municipal governments in Nusa Tenggara Timur (NTT) as analytical unit, which since colonial period is divided into political domains merely due to the ethnic and religious grounds. While entering modern development and autonomy era, the bureaucratic power is dominated by certain groups amid the growing city, which attempts to accommodate cultural diversities and plurality of ethnic and religion. Domination of power by certain groups generates enhanced competition among elite amid increasingly strengthened sentiment of both macrostructures in Kupang.

The results show that firstly the political and bureaucratic elites have truly mobilized the ethnic and religious supports to defend their power. Second, the reasons can be seen from Michels' theory for political elite, and Mosca's theory for bureaucratic elite. Michels places more emphasis on power originated in the elite and group' interests. The elite may emerge from organization which is socially structured and they form an organization not only for achieving their own goals but also for accomplishing the ethnic' interests and sustaining their position since they can control any political influences from political parties and masses. On the contrary, Mosca focuses more on type of bureaucratic society, which is

greatly determined by characteristics of the classes who hold power on them for primordial, ethnic and religious reasons. Geertz through primordial and instrumentalist approach argues that primordiality cannot be abolished, but it must be well accommodated in public sphere and respected within the multicultural context in Kupang, NTT.

This study produces theoretical understanding concerning attempts of defending power by the political and bureaucratic elites by using symbols present in the ethnic and religious identities. This behavior in a study on elite competition, ethnic and religion is examined from the perspectives of elite and primordiality/instrumentality assuming that the elite receives support from distribution of power related to ethnic and religious aspects. Thus, the ethnic identity in current multicultural era begins to loosen by respecting status and dignity of other ethnicities.

The research produces an important finding, namely the elite always carry out ethnic and religious differences based domination embedded deeply on their minds. This sentiment is one of ways they use to anticipate an emergence of behavior which show its own identities as much superior to the power interests. When put into political domain, this dissertation demonstrates implications from studies on attempts of defending power through identity symbols as instrument to differentiate ethnic interests and as solidarity-binding instrument. Relationship among people from the same ethnic and religion not only exists in individual domain but also prevails in group domain.

Referring to previous studies of Bahar and Liliweri, Bahar argues that a relationship between elite and ethnicity can elicit loyalty, while Liliweri says that the poor communication among ethnicities may result in the low bureaucratic performance, in associated with stereotypes among many ethnicities in Kupang. Some similarities and differences as well as an absence of primordial elements within ethnic and religious sentiments in Kupang become significant part of the primordial demands in multicultural society. This is because multiculturalism can also result from bonding other than ethnic and religious ties, including kinship and consanguinity that represent a buffer for groups who feel to have one similarity from many differences. But these similarities would make them remain survive when primordial supports are still strong enough since what Geertz says is representing perfection of unity within basic power pattern grown from sense of ethnicity and religiosity which ultimately lead to acceptance that distribution of power is done within primordial framework.

Key words: Elite, ethnic, religion, multiculturalism, kinship, consanguinity, local politics.



DAFTAR ISI

DAFTAR ISI

Sampul Depan	i
Sampul Dalam	ii
Prasyarat Gelar	iii
Lembar Persetujuan	iv
Penetapan Panitia	v
Ucapan terima kasih	vi
Ringkasan	vii
Summary	xi
Abstract	xv
Daftar Isi	xviii
Daftar Tabel	
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Permasalahan	26
1.3. Tujuan Penelitian.....	30
1.4. Manfaat Penelitian	30
1.4.1. Manfaat Teoritis	30
1.4.2. Manfaat Praktis	32
1.5. Studi Pustaka	33
1.5.1. Pendekatan Teoritik	33
1.5.2. Elite Politik dalam Perspektif Teoriti	36
1.5.3. Elite Birokrasi dalam Perspektif Teoritik	43
1.5.4. Politik Identitas Etnik dan Agama	55
1.5.4.1. Konseptualisasi Etnisitas	58
1.5.4.2. Etnisitas dan Persaingan	64
1.5.5. Agama sebagai Komponen Pendukung	71
1.5.6. Relevansi Teoritis.....	74
1.6. Metode Penelitian.....	81
1.6.1. Orientasi Metodologis.....	81
1.6.2. Pemilihan Informan	82
1.6.2.1. Penentuan Populasi atau Satuan Analisis (SA)	82
1.6.2.2. Penetapan Sampel atau Satuan Pengamatan (SP)	84
1.6.2.3. Penetapan Sumber Informasi (SI)	84
1.6.3. Pengumpulan dan Analisis Data	86
1.6.3.1. Wawancara	86
1.6.3.2. Observasi Partisan	88
1.6.3.3. Cara Analisis	91
BAB II. PROFIL PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR YANG MULTI ETNIK DAN AGAMA.....	94
2.1. Kondisi Geografis Nusa Tenggara Timur	94
2.2. Sejarah Sosial Provinsi Nusa Tenggara Timur	95
2.2.1. Nusa Tenggara Timur Pada Masa Hindia Belanda, Masa Jepang, dan Kemerdekaan.....	97
2.2.2. Pengaruh Kolonialisme Terhadap Susunan Pemerintahan Asli	100

2.2.3.	Sejarah Birokrasi di NTT	102
2.2.4	Lahirnya Provinsi NTT	103
2.2.5	Perkembangan Sosial Budaya	105
2.2.5.1	Perkembangan Suku-Suku di NTT	105
2.2.5.2.	Lembaga Kekeluargaan dan Sistem Kekeperabatan ..	107
2.2.5.3.	Pengaruh Agama Terhadap Masyarakat NTT	109
2.2.5.4.	Struktur Sosial dan Sistem Politik	111
BABIII.	JENIS-JENIS PERSAINGAN ELITE POLITIK DAN BIROKRASI SERTA DUKUNGAN ETNIK DAN AGAMA SEBAGAI INSTRUMEN KEKUASAAN.....	114
3.1.	Elite Politik dan Elite Birokrasi dalam Persaingan ...	117
3.1.1.	Fenomena Elite dalam Pemerintahan Swapraja	118
3.1.2.	Kultur Politik di Kupang	121
3.1.3.	Jabatan Birokrasi di Kupang	135
3.1.4.	Perkembangan Budaya Politik Birokrasi	139
3.2.	Jenis-Jenis dan Pola Persaingan	163
3.3.	Persaingan yang Menunjukkan Peranan Kepentingan Etnik dan Agama	179
3.4.	Proses Politik serta Perilaku Elite	192
3.5.	Jaringan Sosial dalam Persaingan.....	209
3.6.	Pandangan Partai Politik Mengenai Persaingan	211
3.7.	Latar Belakang Yang Mendasari Jenis-Jenis Per Saingan elite Politik dan Birokrasi serta Aktor yang Terlibat an Alasan Keterlibatan	229
BAB IV.	ETNIK DAN AGAMA SEBAGAI INSTRUMEN KEKUASAAN	237
4.1.	Pluralitas di Nusa Tenggara Timur	242
4.2.	Identitas Sebagai Simbol Dasar Pengikat Kelompok Sendiri dan Pembeda dari Kelompok Lain	246
4.3.	Fenomena Etnik dalam Kompetisi Meraih Kekuasaan	258
4.4.	Fenomena Agama dalam Kompetisi Meraih Kekuasaan	267
4.5.	Politik Identitas di Kupang	268
4.6.	Politik Birokrasi (Pengaplingan Etnik dan Agama dalam Kekuasaan	276
4.7.	Pelebagaan Identitas dalam Masyarakat Multi Etnik	283
4.8.	Cara, Pola Penggunaan Identitas Etnik dan Agama Untuk mencapai Kekuasaan.....	293
BAB V.	DAMPAK PERSAINGAN TERHADAP MASYARAKAT.....	296
5.1.	Perambatan Dampak Persaingan ke kekuasaan Politik dan kekuasaan birokrasi	304
5.2.	Dampak Terhadap Kelompok Pendukung	307
5.3.	Dampak Terhadap Kelompok Bukan Pendukung	316
5.4.	Dampak Terhadap Hubungan antara Pendukung-Bukan Pendukung	319

5.5.	Implikasi dari Penggunaan tiap Pola Persaingan di Kalangan Pendukung dan bukan Pendukung serta Hubungan Antara Pendukung dan Bukan.	325
BAB VI. A N A L I S I S.....		328
6.1.	Elite dalam memaknai Etnik dan Agama sebagai suatu Identitas	332
6.2.	Elite Politik Lokal	336
6.3.	Elite Birokrasi Lokal.....	346
6.4.	Etnik dan Agama dalam Perspektif Instrumentalis ...	357
6.5.	Implikasi Temuan bagi Politik Lokal di Indonesia ...	365
BAB VII. P E N U T U P.....		375
7.1.	Kesimpulan	375
7.2.	Implikasi Teoritik	388
7.2.1.	Implikasi dari Elite Politik Lokal	389
7.2.2.	Implikasi dari Elite Birokrasi Lokal.....	398
7.2.3.	Implikasi dari Perspektif Etnik dan Agama	405
DAFTAR PUSTAKA		420

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 2.1 : Residentie Timor	98
Tabel 3.1 : Rekapitulasi Perolehan Suara Berdasarkan Daerah Pemilihan Tahun 2007	127
Tabel 3.2 : Nama-Nama Calon Walikota Kupang Berdasarkan Parpol Pendukung dan Persentase Kursi di DPRD Kota Kupang	132
Tabel 3.3 : Rekapitulasi PNSD Pemerintah Provinsi NTT Berdasarkan Agama Tahun 2007	138
Tabel 3.4 : Daftar Nama-Nama Pejabat Eselon I dan II di Lingkungan Pemerintah Provinsi NTT Tahun 2006	141
Tabel 3.5 : Daftar Nama Pejabat Eselon I dan II Pemerintah Provinsi Tahun 2009	149
Tabel 3.6 : Daftar Nama Pejabat Eselon I dan II di Pemerintahan Kota Kupang Tahun 2006	153
Tabel 3.7 : Daftar Nama Pejabat Eselon I dan II di Pemerintahan Kota Kupang Tahun 2009	155
Tabel 3.8 : Banyaknya Kelurahan dalam Kota Kupang Tahun 2006	180
Tabel 3.9 : Jumlah Pejabat Struktural Eselon I dan II Pemerintah Kota Kupang Tahun 2006	183
Tabel 3.10 : Jumlah Data Pemilih Wali Kota Kupang Berdasarkan Etnik Tahun 2007	185
Tabel 3.11 : Komposisi Panitia Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Masa Jabatan (2003-2008)	188
Tabel 3.12 : Data Jabatan Struktural Eselon I dan II Berdasarkan Etnik Di Lingkungan Pemerintah Provinsi NTT Oktober 2006	190
Tabel 3.13 : Data Jabatan Struktural Berdasarkan Eselon di Lingkungan Pemprop NTT Oktober Tahun 2006	191
Tabel 3.14 : Jumlah Kecamatan, Jumlah Pemilih, Jumlah TPS di Kota Kupang Tahun 2007	195
Tabel 3.15 : Nama-Nama Calon Walikota Kupang Berdasarkan Parpol Pendukung, (Afiliasi Etnik dan Agama serta hasil Quick Count	196
Tabel 3.16 : Komposisi Jumlah Kursi Parpol di DPRD Provinsi NTT	213
Tabel 3.17 : Komposisi Jumlah Kursi Parpol Etnik dan Agama Berdasarkan Daerah Pemilihan di DPRD Provinsi	214
Tabel 3.18 : Komposisi Jumlah Pengurus Parpol dan Status Pendidikan	218

Tabel 3.19	:	Nama-Nama Calon Gubernur NTT Berdasarkan Parpol Pendukung serta Etnik dan Agama	221
Tabel 3.20	:	Jumlah Kursi DPRD Kota Kupang Dalam Pemilu Menurut Daerah Pemilihan Tahun 2004	223
Tabel 4.1	:	Komposisi Agama Menurut Kabupaten Kota Keadaan Tahun 2006.	252
Tabel 4.2	:	Penduduk Menurut Kabupaten Kota dan Suku Bangsa	263
Tabel 5.1	:	Paradigma Pola Persaingan Kekuasaan Dalam Masyarakat.	300

DAFTAR BAGAN

Bagan 1.1	:	Bagan Persaingan Elite	28
Bagan 6.1	:	Posisi Dalam Persaingan.....	341
Bagan 6.2	:	Elemen-Elemen Pendukung Persaingan.....	350
Bagan 6.3	:	Analisis dan Mekanisme Elite Menuju Kekuasaan....	353

M
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
RABAY

BAB I PENDAHULUAN

BAB I PENDAHULUAN

1. 1. Latar Belakang

Kota Kupang merupakan pusat pertemuan berbagai etnik yang ada di Nusa Tenggara Timur. Di provinsi ini sekurang-kurangnya terdapat 15 kelompok utama etnik; 75 kesatuan etnik tersebar di seluruh wilayah kepulauan NTT. Setiap etnik tersebut tetap mempunyai karakteristik kebudayaan, bahasa, dan adat-istiadat yang berbeda. Tujuh puluh lima etnik itu masih dirinci lagi menjadi 500 subetnik yang disebut suku. Demikian kepustakaan yang berkaitan dengan budaya di NTT, antara lain Duboa (1944), Fox (1968), Schulte (1971), Kapita (1963, 1983), Hidayat (1976), Hicks (1983), Liliweri (1989), Michael (1985), dan Daeng (1986).

Terdapat banyak pulau besar dan kecil di NTT seperti Pulau Timor, Flores, Sumba, dan Alor, sedangkan pulau-pulau kecil antara lain Pulau Lembata, Adonara, Solor, Pantar, Wetar, Sabu Rote, Paleu, Pulau Besar, Pamana, Sukun, Pulau Ende, Mules, Pulau Komodo dan lain-lain. Dari sekian pulau-pulau tersebut terdapat puluhan kelompok etnik, kultur, bahasa dan agama. Ada kelompok Etnik Tetun dan Dawan di Timor, Etnik sabu dan Rote, Etnik Alor di Kabupaten Alor, Etnik Sumba, Etnik Flores, Etnik Cina dan Arab yang tersebar di pelbagai pelosok Kabupaten se- NTT.

Pada masa penjajahan Belanda dan Portugis, semua wilayah Belanda beragama protestan dan wilayah Portugis beragama Katolik. Politik penjajah menunjukkan bahwa siapa yang menguasai wilayah, dia

pula yang akan menentukan agamanya. Daerah NTT ini diperintah oleh seorang Residen yang berkedudukan di Kupang dan lebih dikenal dengan Keresidenan Timor, sedangkan daerah taklukannya meliputi pulau Timor, Flores, Sabu, Rote, Alor, Pantar, Lembata, Adonara dan Solor. Keresidenan ini dibagi menjadi tiga afdeling, dimana di bawahnya ada onderafdeling dan dibawahnya ini terdapat pemerintahan Raja-Raja oleh Asisten Residen, dan pemimpinnya ialah pamongpraja Kolonial Belanda dan menjalankan tugas dibantu oleh pamongpraja bumiputra berpangkat Bestuurs Assistant.

Setelah terbentuknya Provinsi NTT pada tahun 1958, terdapat beragam etnik di Kupang, termasuk Rote, Sabu, Helong, Dawan (Atoni), Belu (Tetun), Buna (Indonesia dan Portugis), Kemak (di perbatasan), Kisar (di Kisar), Alor, Flores (Manggarai, Ngada, Ende, Larantuka, Solor), Sumba serta kelompok pendatang seperti Bugis, Makasar, Minang, Cina dan Jawa (Hidayat, 1984:20). Secara geografis, banyak tempat di Kupang dihuni oleh kelompok-kelompok beridentitas khas dan cenderung berkelompok yang tampak sangat berbeda jika dilihat dari tingkat lokal. Misalnya, kelurahan Naikoten di Kodya Kupang didominasi oleh orang Flores; kelurahan Kuanino mayoritas penduduknya orang Rote dan sepanjang pantai Kupang sampai Sulamu; orang Cina di sepanjang pusat pertokoan Lai-Lai Besikopan; orang Bajawa mendominasi kawasan Oepoi. Sementara itu, dua kelurahan sepanjang pesisir pantai di kabupaten Kupang (Alak & Kelapa Lima) didominasi oleh Suku Timor, Suku Rote, sedangkan kelurahan (Oebobo dan Maulafa) didominasi oleh Suku Sabu,

Oebobo dan Suku Flores. Fenomena semacam ini ditemukan di beberapa daerah tradisional di tengah-tengah upaya merintis demokrasi multikultural seperti di Kupang.

Keragaman etnik ini menimbulkan persaingan dan berpengaruh pada elit politik dan birokrasi di Pemerintahan Provinsi NTT dan Pemerintahan Kota. Hal ini dapat dilihat dari data keragaman etnik sesuai data penduduk menurut suku-suku bangsa yang ada di Kota Kupang yang bervariasi antara satu suku dan suku yang lainnya, yakni Suku Timor, Dawan, Atoni Meto (56.608), Suku Rote/Roti (15.160), Suku Sabu/Sawu/Rai Hawu (28.785), Suku Flores (16.197), Suku Alor (13.142), Suku Sumba (6.695), Suku Jawa (12.826) dan lainnya (1.442) (Badan Pusat Statistik NTT [2006], Data Penduduk Menurut Kecamatan dan Suku Bangsa).

Pengelompokan dengan keragaman etnik seperti ini tercermin dari cara mereka membangun kekuatan dari daerah masing-masing, seperti pergolakan politik bernuansa etnik yang menuntut adanya elit daerah yang dibentuk berdasarkan kepentingan etnik. Berdasarkan pengamatan penulis dan beberapa sumber harian ibu kota Provinsi NTT (Pos Kupang, NTT Ekspres, Radar Timor, dan Cendana Pos), misalnya, di Kabupaten Belu (ibu kotanya Atambua), terdapat kekuatan etnik dengan kubu elitnya masing-masing yakni Belu Utara dan Belu Selatan. Di Kabupaten Timor Tengah Utara (Kefa), ada kekuatan etnik dengan kubu elitnya yang bernuansa kerajaan yakni Kerajaan Insana dan kerajaan-kerajaan kecil lainnya. Di Kabupaten Timor Tengah Selatan (Soe), juga ada kekuatan etnik dengan kubu elitnya bernuansa kerajaan yang dibangun dari

Oelnasi, Mimofa sampai Amanatun dan Amanuban. Di Kabupaten Alor (Kalabahi), kekuatan etnik dikombinasikan dengan kekuatan elitnya dengan latar belakang pulau-pulau. Selain itu, di Kabupaten Rote (Baa), juga ada kekuatan elit politik yang memobilisasi kekuatan etnik yang bernuansa kerajaan.

Di Kabupaten Kupang, penyebaran berbagai etnik yang berasal dari daerah-daerah di seluruh NTT dan penduduk asli didasarkan pada pengelompokan teritorial dengan komposisi sebagai berikut: Suku Timor 48.504 orang, Suku Rote 45.160 orang; sedangkan di kelurahan Oebobo dan Maulafa, Suku Sabu, 28.785 orang dan Flores 16.197 orang (data penduduk menurut kecamatan dan suku bangsa kota Kupang tahun 2000). Dari sisi agama, sejak jaman Belanda Kupang merupakan pusat Zending (misi Protestan dan katolik) dan beberapa pengaruh Islam sudah masuk. Setelah kemerdekaan Indonesia barulah agama Budha dan Hindu masuk. Secara statistik, agama di Kota Kupang di dominasi oleh Kristen Protestan sebagai mayoritas (86,60%), Kristen Katolik (6,03%), Islam (3,74%), Hindu (0,20%) dan Budha (0,00 %) lain-lain (3,43 %). Sedangkan di Kota Kupang, Kristen Protestan mendominasi dengan 70,34%, Kristen Katolik (17,23%), Islam (10,99%), Hindu (1,43%), Budha (0,01) lain-lain (0,00%) (Data Kanwil Depag Provinsi NTT, 2005).

Dengan tidak berimbangny komposisi etnik dan agama sangat berpengaruh pada kekuasaan politik dan birokrasi, kemunculan elit lokal dari suatu kelompok etnik tertentu untuk dicalonkan ke posisi elit politik dan birokrasi sering diikuti oleh pertentangan keras dari etnik-etnik

lainnya. Contohnya bisa dilihat dari adanya gejala pengukuhan suatu dominasi suku bangsa tertentu melalui penggunaan bentuk dan ornamentasi etnik pada bangunan-bangunan pemerintah. Ketika orang Flores menguasai birokrasi (provinsi dan kabupaten se-NTT) maka ornamentasi etnik Flores tampak lebih mewarnai kantor-kantor tersebut. Akan tetapi, ketika posisi di birokrasi diganti oleh orang Rote-Kiser (Pemerintah kota Kupang) maka bangunan-bangunan tadi diganti dengan ciri khas Rote. Begitu Hendrikus Fernandes dilantik sebagai gubernur NTT, 58 orang di jajaran birokrasi pemerintah Provinsi diturunkan dan diganti dengan elit dari etniknya sendiri (Lay, 1993). Setelah Lerick menjabat Wali Kota Kupang, hampir seluruh jajaran pemerintah Kota dijabat oleh orang etniknya sendiri dan orang-orang dekat yang menjadi patronnya. Muncul pertanyaan perihal kekuatan apa sesungguhnya di balik meningkatnya persaingan elit dan intensitas konflik etnik di Kupang tersebut.

Seorang antropolog di Kupang melihat sejarah lokal di NTT, dan Kupang pada khususnya, dibentuk atas dasar etnik dan bukan solidaritas sosial primordial. Dalam pandangan Gomang, NTT menyimpan sejumlah konflik sosial; perang antar suku merupakan resistensi sehari-hari disana sehingga Metzner berkesimpulan bahwa rendahnya populasi Penduduk Pulau Timor dan sekitarnya di masa lalu disebabkan oleh perang antar suku (Gomang, 2000 : 26). Unsur-unsur lain yang memicu konflik antar etnik adalah masalah rivalitas kekuasaan tradisional sampai pada

sengketa batas wilayah yang juga merupakan sumber konflik antar etnik di Kupang.

Di sisi lain, penjajahan pada akhirnya memperlebar sekat-sekat sosial antar etnik. Menurut Gomang (2000), akibat adanya stigma bahwa suku tertentu lebih rendah dibanding suku lain, maka Belanda menggunakan suku Rote untuk menggeser posisi suku-suku lain yang lebih lemah. Suku Rote, sebagai suku minoritas, dimanfaatkan oleh Belanda untuk menguasai dan mengusir suku asli Timor ke daerah pinggiran yang masih berkaitan dengan konflik dalam sejarah sosial di Kupang. Selanjutnya suku Rote dianggap paling unggul dan mendapat segala fasilitas di birokrasi pada masa pemerintahan Belanda sampai pada masa Orde Baru dan hingga kini.

Pelecehan terhadap Suku Timor, dimana suku Timor merupakan etnik *Host Pop* dan seharusnya menjadi *dominant culture*, sebagaimana masih terjadi sampai sekarang, menunjukkan betapa kuatnya persaingan antar etnik sebagai dampak perlakuan kolonialisme Belanda yang membuat orang Rote berperang melawan orang Timor, membuat orang Sabu berperang melawan orang Sumba sehingga melahirkan kontrak Paravicini 1756. Melalui kontrak tersebut Belanda melegitimasi peran mereka melalui suku Rote untuk menguasai sebagian wilayah daratan (enam pal dari pantai) sepanjang teluk Kupang dan juga pantai-pantai utara pulau Sumba yang didiami oleh orang Sabu. Akibat politik Belanda ini, NTT mewarisi kondisi sosial politik yang parah.

Ekses pengalaman sejarah seperti ini menurut hemat penulis masih mewarnai kondisi kehidupan masyarakat NTT, karena warisan kolonialisme yang mengkotak-kotakan etnik dan agama dari struktur kerajaan sampai pada berakhirnya kolonialisme. Konflik sosial antar etnik dan isu primordialisme atas dasar etnik maupun keagamaan pada dasarnya merupakan sisa-sisa sejarah masa lampau yang sampai sekarang masih sering diangkat dan dipersoalkan karena dipandang menghambat proses integrasi sosial.

Dalam memahami konflik dan pertarungan antar agama di birokrasi NTT, kita harus memahami bagaimana penguasa kolonial membelah masyarakat NTT dengan menjadikan kelompok agama Kristen sebagai pewaris birokrasi kolonial dan menjadikan orang Rote menguasai sebagian wilayah strategis di Kupang dengan keistimewaan yang berbeda. Dengan demikian, konflik dan persaingan bisa diciptakan oleh kelompok yang merasa tidak mendapat tempat dalam strata birokrasi sehingga birokrasi berjalan tidak harmonis. Perpecahan antar etnik dan agama di Kupang sebagai warisan dari pemerintahan kolonial akan mempermudah intervensi kekuasaan melalui politik pecah belah untuk melakukan penguasaan wilayah spasial dan primordial.

Dalam konteks sejarah terbentuknya birokrasi di Kupang yang merupakan warisan kolonialisme, kondisi tersebut mempunyai implikasi yang tidak berbeda pada masa sebelum kemerdekaan dan sesudah terbentuknya Provinsi NTT. Dualisme antara kekuasaan adat dan kekuasaan pemerintahan di Timor ini berakar sangat dalam pada susunan

masyarakat Atoni di Timor yang sering direpresentasikan oleh perbedaan antara pimpinan agama dan pimpinan pemerintahan. Orang Atoni beranggapan bahwa kedua tokoh ini saling mengisi dalam melakukan tugas-tugas mereka secara sejajar (Nordholt, 1980:11).

Benteng-benteng peninggalan aktivitas perdagangan menjadi awal Kristenisasi terhadap masyarakat di tiga pulau utama itu. Kristenisasi yang dilancarkan oleh institusi agama Katholik yang diprogramkan dari Roma/Vatikan dan Keuskupan Hindia Belanda di Jakarta berpusat di Larantuka lalu ke Ende, serta Atambua dan Dilli di Timor Timur. Sedangkan Kristenisasi agama Kristen Protestan diprogramkan dari Belanda dan juga mendominasi birokrasi pemerintah yang berkembang di Pulau Timor, Rote dan Sabu. Primordialisme keagamaan di NTT ditularkan dari gerakan-gerakan primordialisme keagamaan di Eropa antara gereja Katolik dan gereja Protestan (Palit, 1999:143).

Institusi agama Katolik berpusat di Roma/Vatikan dan di Indonesia diwakili oleh seorang Uskup yang berkedudukan di Jakarta, sedangkan pos-pos pusat agama Katolik yang berpusat di Atambua melalui dua pusat institusi gereja di pelbagai suku-suku di NTT mengalami proses kesatuan baru sebagai sebuah unit keagamaan dengan satu keyakinan yakni agama Katolik. Dengan demikian, masyarakat NTT menganggap institusi gereja mampu menumbuhkan proses kesatuan yang heterogen (suku, agama, adat istiadat). Sponsor utama komunitas ini adalah aliansi para pendeta dan birokrat yang mampu menghimpun para pendukung dengan

keyakinan teologia Protestan dan organisasi sosial berorientasi Kristen yang didukung oleh umat Protestan dari Belanda.

Keadaan ini menjadi semakin parah setelah semua etnik NTT berkumpul di Kupang. Agama Katolik warisan Portugis yang berpusat di Larantuka, Atambua dan Dilli menganggap kekuasaan pemerintahan harus sejalan dengan kebijakan pimpinan agama. Sedangkan agama Kristen warisan Belanda yang berpusat di Roti, Sabu sampai Timor dan yang masih menguasai pemerintahan setelah kemerdekaan menjadikan birokrasi sebagai dominasi etnik Roti dan menggeser peran suku-suku Timor ke daerah pedalaman.

Setelah terbentuknya Provinsi NTT pada tahun 1958, anatomi persoalannya relatif tetap sama dengan masa lalu. Berbagai isu persaingan elit di birokrasi masih tetap terbungkus sentimen etnik dan agama; kalau dulu berbentuk perebutan kekuasaan tradisional, setelah kemerdekaan polanya berubah menjadi perebutan kekuasaan politik di pemerintahan daerah maupun legislatif. Konflik terjadi antara Katolik Flores Timur versus Katolik Flores Barat, Katolik Belu dan Katolik Sumba, Protestan Timor dengan Protestan Sumba, Islam Alor, Islam Flores Timur, dan Islam Ende. Konflik paling besar dari segi skala kejadian dan kerugian adalah kerusuhan sosial pada 30 Nopember 1998 yang merupakan dampak dari rivalitas ekonomi terbungkus agama dan politik antara Islam vis-à-vis Kristen di satu sisi bercampur dengan rivalitas antara pendatang yang kebetulan beragama Islam dengan penduduk lokal (Timor, Rote, Sabu) yang beragama Kristen. Meskipun orang Islam sebagian besar

adalah penduduk asli NTT dari Flores Timor, Solor maupun Ende, dan Islam lainnya dan setidaknya sejarah sosialnya masih serumpun, tetapi mereka kerap kali dianggap sebagai pendatang karena alasan agama dimana mereka semua kebetulan beragama Islam.

Beberapa publikasi penelitian mengatakan bahwa masalah konflik antar suku sebagai bagian klasik yang telah menggejala di masa lalu ini kemudian berkembang menjadi masalah keagamaan dimana suku-suku tertentu dicirikan secara umum menganut agama-agama tertentu. Akan tetapi, tidak terdapat data yang riil sehingga pernyataan ini masih memerlukan pembuktian lebih lanjut. Meski para peneliti tersebut tidak memiliki data yang kuat bahwa perbedaan agama melahirkan konflik-konflik sosial, statistik yang ada di Kupang telah menunjukkan adanya kecenderungan salah satu mayoritas, misalnya suku Alor, menganut agama Islam (17,66%), Rote dan Sabu dan Timor menganut agama Protestan (54,03%), Flores menganut agama Katolik (27,09%), Hindu-Budha (1,19%) dan lain-lain (0,03%) (NTT dalam angka 2006). Meskipun Protestan merupakan mayoritas di Kupang tetapi secara umum di NTT Katolik mayoritas. Data Kanwil Departemen Agama Provinsi NTT (BPS NTT, 2006) menunjukkan agama Kristen Katolik paling banyak dianut (53,47%) yang terkonsentrasi di Timor Tengah Utara, Belu, dan seluruh Flores serta Lembata. Penganut terbanyak berikutnya adalah Kristen Protestan (35,46%) yang terkonsentrasi di Kupang, Sumba Barat dan Timur, Timor Tengah Selatan, dan Kota Kupang.

Persoalan terkait posisi mayoritas Kristen Protestan di Kupang dan Kota Kupang ini seringkali menjadi sumber pertentangan dari segi ekonomi, politik maupun kekuasaan. Selalu muncul stereotipe dan prasangka dalam hubungan sosial antar anggota masyarakat etnik dan agama yang sering dilandasi latar belakang kultural dan keagamaan tertentu. Hal ini mengakibatkan politisasi agama. Selain itu, kecenderungan untuk mempertahankan kekuasaan birokrasi juga ikut andil dalam memicu konflik terbuka di Kupang (Aloa, 2000: 19). Akan tetapi, hal ini belum didukung dengan data yang riil dan belum tentu dapat memberi peluang besar bagi mayoritas sehingga masih memerlukan pembuktian lebih lanjut.

Aloa (2000) juga mengemukakan adanya pembiaran terhadap perilaku etnik-etnik yang tidak bersentuhan dengan wilayah kekuasaan sebagaimana budaya kelompok-kelompok sebelumnya. Tetapi, ketika perilaku itu bersinggungan dengan wilayah kekuasaan maka timbul keinginan para elit dengan menggunakan instrumen identitas etnik dan agama, atau ikatan kesukuan untuk mempengaruhi pola pencapaian kekuasaan dengan mempengaruhi individu maupun kekuasaan atas kebijakan dan untuk mempertahankan kedudukan kelompoknya sendiri.

Kondisi ini diperkirakan akan menimbulkan stagnasi birokrasi akibat penyempitan kesempatan kerja. Di sisi lain, generasi baru terus bertambah dengan tuntutan memperoleh kesempatan kerja namun tidak diimbangi oleh sektor non-birokrasi; maka birokrasi pun menjadi arena perebutan dan persaingan kekuasaan antar elit dalam masyarakat multi-

etnik. Gesekan ini sulit dihindari sehingga orang berpaling pada kepentingan etnik sebagai basis rekrutmen. Akibatnya, pengisian birokrasi maupun kekuasaan melalui rekrutmen menjadi titik persaingan tajam antar etnik dan agama. Masing-masing etnik berkeinginan untuk mempertahankan posisi kekuasaan dan merebut simpatisan dalam masyarakat (Lay, 1993:33). Pernyataan Lay ini tidak mengikutsertakan data sektor non-birokrasi yang menjelaskan terjadinya perebutan kekuasaan dalam birokrasi sehingga masih memerlukan pembuktian lebih lanjut walaupun terus muncul tuntutan akan keseimbangan etnik dan agama dalam pencalonan Gubernur dan Wali Kota.

Dalam suasana politik lokal seperti ini, etnik, kekeluargaan dan, utamanya, agama menjadi begitu penting bagi posisi tawar dalam perebutan kekuasaan politik birokrasi di Kupang. Sebagai contohnya, menurut Amospah (2000:10), di Kupang yang mayoritas Kristen jajaran birokrasinya bagaimanapun juga didominasi oleh agama ini meskipun etniknya berbeda. Sementara di beberapa wilayah lain agama Katolik mendominasi, misalnya adanya kesepakatan mengenai prioritas dalam birokrasi lokal dimana Kristen Protestan dan Katolik mendominasi. Agama juga dipakai dalam pertarungan dan persaingan politik pada pencalonan elite politik di NTT. Rujukan primordial selalu dikaitkan dengan sesuatu agama tertentu. Pertarungan etnik dalam birokrasi terutama terjadi pada pergeseran kekuasaan elit dari Katolik ke Protestan.

Pada masa Orde Baru, penentuan jabatan elit di Kota Kupang yang dilaksanakan berdasarkan komposisi agama dalam politik birokrasi

maupun lembaga perwakilan dianggap sangat penting bagi beberapa kelompok etnik dan agama yang bersaing. Golkar menjadi patron bagi Protestan maupun Katolik dan kelompok yang paling diuntungkan dalam persaingan ini adalah Katolik. Sejak 1971 hingga 1992 (atau dua puluh tahun lebih) kepemimpinan politik di NTT dikuasai oleh kelompok Katolik. Perubahan terjadi sejak 1977 ketika gubernur berasal kelompok Protestan. Pertarungan muncul ketika terjadi pergeseran dari Katolik ke Protestan yang diduga ikut memicu kerusuhan 30 Nopember 1998 dengan motif melemahkan pemerintahan Gubernur Piet A. Tallo yang Protestan. Para penganut agama Kristen berpandangan kerusuhan ini merupakan produk dari pertarungan elit tertentu yang mempergunakan agama sebagai alat untuk mencapai kepentingan. Dalam pandangan mereka, kerusuhan tersebut bukan dipicu oleh masalah antar agama, melainkan sebagai dampak dari politisasi agama dan etnik dalam perebutan kepentingan kekuasaan di Pemerintah Provinsi NTT (*Tempo*, 14 Desember 1998).

Keadaan ini diperkuat dengan adanya dugaan Polda NTT bahwa kelompok elit di Pemda NTT ikut bermain dalam kerusuhan tersebut. Pergeseran kekuasaan elit politik ke tangan kelompok protestan yang diikuti dengan otonomisasi di tingkat daerah mendorong kelompok-kelompok etnik lain menuntut keseimbangan kekuasaan dalam jabatan-jabatan elit strategis di pemerintahan. Bila hal ini ditunggangi kepentingan politik maupun agama maka akan terjadi konflik terbuka (Kleden,

2000:14). Fenomena rivalitas ekonomi, politik dan agama bukanlah fenomena baru di Kupang, tetapi telah terjadi sejak lama hingga sekarang.

Kondisi ini tidak mengalami perubahan dalam konteks sejarah sosial di Kupang; Protestan dan Katolik selalu menuntut adanya keseimbangan etnik dan agama dikemudian hari. Dalam kenyataan ini, etnik Timor sebagai tuan rumah selama ini berada di luar lingkaran kekuasaan birokrasi dan sangat sedikit menduduki posisi birokrasi yang selama ini diperebutkan oleh etnik Flores, Rote dan Sabu yang dominan beragama Kristen Protestan. Hal ini memprihatinkan mengingat otonomi daerah memberi peluang bagi penduduk asli untuk memegang otoritas atas sumber kekuasaan termasuk ekonomi maupun politik.

Kenyataan ini menyadarkan etnik Timor bahwa mereka telah berada di Luar lingkaran Kekuasaan. Akan tetapi, tuntutan akan keseimbangan etnik dan agama pada posisi elit akan menggesek sumber-sumber konflik kepentingan atas dasar agama dan kecemburuan ekonomi. Hal ini nampak pada pemilihan Walikota Kupang. Etnik Timor yang didukung oleh fraksi mayoritas di parlemen ternyata kalah dari etnik Rote Kisar dalam perolehan suara sehingga mereka memprotes dan menimbulkan berbagai tekanan di berbagai pihak yang selanjutnya mengirimkan beberapa utusan ke pusat untuk mengatakan bahwa proses pemilihan Walikota Kupang tidak sah dan harus diadakan pemilihan ulang (*Post Kupang* April, 2002).

Perilaku elit politik dan birokrat dalam pemilihan Wali Kota Kupang yang ditandai dengan persaingan ketat antara pasangan Etnik Timor dan

Rote merupakan fenomena yang menonjolkan kepentingan etnik sebab etnik Rote masih merasa posisi penting dalam elit birokrasi adalah haknya karena Etnik Timor masih dianggap rendah dalam menempati posisi elit sebagai Wali Kota Kupang.

Merupakan fenomena menarik bahwa posisi Wali Kota telah dipegang tiga kali berturut-turut oleh etnik Rote-Kisar yang berkuasa selama 21 tahun, yakni pada masa pemerintahan Kupang masih berstatus Kota Administratif sampai berstatus Kotamadya. Selanjutnya, dalam pencalonan dan proses pemilihan Walikota Kupang periode 2002 –2007 konfigurasi masing-masing pasangan sudah didasarkan atas pertimbangan etnik, basis dukungan juga didasarkan atas pertimbangan etnik, namun calon yang menang mendapat tentangan keras dan protes dari berbagai pihak yang menyatakan pemilihan tidak sah.

Dalam proses pencalonan untuk periode 2007-2012, berbagai pihak dari tokoh masyarakat, pemuka agama dan berbagai LSM telah mengajukan permohonan kepada pimpinan Parpol serta para ketua fraksi yang ada di DPRD Kodya Kupang agar pencalonan walikota tidak dilihat dari faktor etnik saja melainkan juga harus mewakili dua agama besar yakni Katolik dan Protestan. Para tokoh etnik menuntut bahwa apabila walikotanya Protestan maka wakil walikotanya harus Katolik. Hal ini sebagai dukungan agar persaingan nanti tidak hanya dilihat dari faktor etnik saja tetapi juga ada keseimbangan dalam hal agama sehingga tidak terjadi dominasi oleh salah satu etnik atau agama.

Pada pemilihan Gubernur Provinsi NTT berbagai usulan dari tokoh masyarakat, agama, dan Parpol diserahkan pada faksi-fraksi di DPRD TK I NTT. Untuk calon Gubernur periode 2003-2008 komposisi para calonnya hanya mewakili dua etnik (Timor dan Flores), yakni pasangan I atas nama Eston Funay dan Gaspar Ehok, pasangan II atas nama Piet Tallo dan Frans Lebu Raya, dan pasangan III atas nama Victor Laiskodat dan Simon Hayon. Hasil pemilihan menunjukkan pasangan II memperoleh suara terbanyak dan berdasarkan keputusan Pimpinan DPRD TK I NTT No. 5/PIM.DPRD/2003 pasangan II dinyatakan sebagai pemenang pemilihan gubernur NTT periode 2003-2008 dan selanjutnya diusulkan kepada Presiden melalui Mendagri.

Berdasarkan penetapan tersebut maka periode ini jabatan Gubernur dipegang oleh Etnik Timor Sabu. Pada periode yang berjalan, komposisi elit birokrasi pada eselon satu dan dua dengan sendirinya mengalami pergeseran, dimana pada masa pemerintahan Gubernur dari Katolik seluruh jajaran elit pemda TK I NTT didominasi oleh elit Flores yang beragama Katolik, sedangkan pada masa Gubernur periode ini semua jajaran elit birokrasi didominasi oleh elit yang beragama Protestan. Dari data pejabat struktural eselon I dan II di Pemerintah Provinsi NTT pada tahun 2006, 50 pejabat eselon menduduki jabatan pada Pemerintah Provinsi dan berbagai dinas-dinas yang berada di bawah Pemerintah Provinsi dengan komposisi sebagai berikut: 29 orang (58%) dari Protestan, 17 orang (34%) dari Katolik dan 4 orang (8%) dari Islam. Komposisi ini menimbulkan persaingan antar etnik dan agama

karena kelihatannya jabatan yang dipegang oleh kelompok agama Protestan tidak berimbang dengan kelompok agama Katolik dan etnik lainnya (data pejabat struktural Pemerintah Provinsi NTT tahun 2006). Dalam kenyataannya, kelompok agama yang lain, utamanya Katolik, selalu mengharapkan keseimbangan dalam komposisi agama di jabatan birokrasi. Bahkan, sekarang ini kelompok Islam juga menuntut agar mereka mendapat posisi yang sama. Hal ini terjadi setelah terkuak jumlah elit di Pemerintah Provinsi NTT yang beragama Katolik lebih sedikit dari Protestan.

Pada masa pemerintahan Gubernur Hendrik Fernandes, komposisi agama dalam politik lokal baik di jabatan birokrasi maupun dalam lembaga perwakilan terdiri dari Kristen Katolik maupun Protestan dengan patron Golkar, tetapi keuntungan kekuasaan lebih banyak dipegang oleh Katolik sebagai basis mayoritas suara dimana sejak pemilu 1971 hingga 1992 kepemimpinan politik di NTT dikuasi oleh kelompok ini. Sejak pemilu 1997 terjadi perubahan dimana gubernur baru berasal dari kelompok Protestan (Herman Musakabe). Pertarungan agama dalam birokrasi timbul ketika terjadi pergeseran kekuasaan dari Katolik ke Protestan sehingga memicu kerusuhan 30 Nopember 1998 dengan motif melemahkan pemerintahan gubernur yang berasal dari protestan. Hal ini disinyalir oleh Polda NTT dimana kelompok elit di Pemerintah Provinsi NTT ikut bermain dalam kerusuhan tersebut meski penyelidikannya masih belum tuntas.

Karena kuatnya peran etnik dan agama, maka ada beberapa pertimbangan penting dalam menjadikan identitas etnik dan agama

sebagai *sumber legitimas*; yakni, etnik memiliki tingkat efektivitas legitimasi yang begitu tinggi dan etnik dapat dikelola sebagai sumber daya politik yang efektif untuk menopang kekuasaan; etnik juga memiliki daya tarik kuat di mata masyarakat; dan etnik merupakan ancaman paling dahsyat seperti keprihatinan akan rivalitas, kompetisi dan konflik (Haralambos, 2000:145). Ada studi yang mengatakan bahwa kuatnya legitimasi etnik dalam masyarakat menjadikan salah satu kepentingan elit politik dan birokrasi tertarik untuk mengambil etnik dengan berbagai simbol primordialnya untuk mendukung legitimasi dalam mempertahankan kekuasaan.

Sikap elit politik dan birokrasi yang menggiring simbol etnik dan agama ke ranah kekuasaan pada jabatan politis dan birokrasi antara lain tampak pada subordinasi oleh etnik yang dominan atas etnik lain yang dianggap rendah, sehingga etnik-etnik yang ada di Kupang jelas berhimpitan dengan pengelola kekuasaan. Karena persaingan identitas yang begitu kuat antara masyarakat multi-etnik dan agama di Kupang, maka Pemerintah Provinsi NTT dan Kota Kupang sebagai variasi tuntutan etnik dan agama sangat menarik untuk diteliti. Hal ini dapat dilihat dari persaingan pada posisi-posisi elit yang selalu berubah selama ini antara Protestan yang direpresentasikan oleh etnik Timor, Rote, dan Sabu dan Katolik yang direpresentasikan oleh etnik Flores di pemerintah Provinsi NTT dan kota Kupang. Politisasi agama di NTT bukanlah hal baru tetapi format politik maupun birokrasi di tingkat lokal selalu dikaitkan dengan masalah perimbangan kekuatan dan jumlah pemeluk agama sehingga

kekuasaan dari elit yang muncul selalu mengikuti asal-usul etnik dan agama dari pimpinan terpilih. Bahkan, rekrutmen pegawai pada birokrasi di Pemda Provinsi NTT dan Kota Kupang pun menjadikan persaingan identitas ini semakin kuat.

Berbagai penelitian sebelumnya juga menemukan bahwa konflik ditimbulkan oleh adanya persaingan menuju suatu tujuan yang sama. Penelitian oleh Algadrie (1990) menunjukkan adanya dua bentuk kesadaran etnik pada masyarakat, yakni konflik dan penolakan terhadap beberapa kegiatan ekonomi dan mesianisme. Snyder (2000) meneliti bagaimana elit berperan dalam merekayasa konflik etnik karena suatu persaingan dalam membelokkan demokratisasi. Robert Stockwell (dalam http://www.grofman/stockwelpaper_csd) dalam penelitiannya mengamati proses demokratisasi di Guyana. Stockwell menemukan bahwa dalam proses demokratisasi elit memainkan kartu etnik yang ditandai oleh persaingan etnik yang kemudian digunakan untuk mengakomodasi dan mengkonstruksi kekuasaan atas dasar kepentingan etnik.

Nacmias (1981) dalam penelitiannya mengatakan bahwa dalam birokrasi di Israel elit birokrasi tidak direkrut secara umum karena terdapat struktur masyarakat yang bervariasi. Kajian ini lebih menekankan pada stratifikasi masyarakat, yakni bahwa elit birokrasi akan efektif bila diambil dari masyarakat berstrata tinggi baik dalam pendidikan maupun sosial. Wilson Jayaratman (1988) dalam penelitiannya menilai konflik berkepanjangan di Srilanka terjadi karena adanya manuver dari kelompok etnik Sinhala, terutama elit kekuasaan Sinhala, yang didukung oleh

kelompok birokrat yang frustrasi karena tidak memperoleh pekerjaan dalam persaingan yang terjadi di dalamnya.

Sejumlah penelitian yang telah dilakukan berkaitan dengan permasalahan elit birokrasi, etnik, agama, dan demokratisasi dalam masyarakat multi-etnik dari perspektif elit dan primordial antara lain adalah Liliweri (1995:37). Ia meneliti prasangka sosial dan efektivitas komunikasi antar etnik di Kupang. Dalam penelitian ini Alo Liliweri mengungkapkan sejumlah fakta penting mengenai berbagai pengelompokan suku-suku di Kupang yang terdiri dari lima kelompok besar dari kurang lebih 13 suku di NTT, yakni Timor, Rote, Sabu, Flores dan Sumba. Komunikasi antar etnik menunjukkan suatu gejala tersumbatnya komunikasi antar etnik dan terbentuknya pengelompokan berdasarkan etnik pada birokrasi di Kupang menjadikan kinerja birokrasi terganggu.

Liddle (1970) menemukan bahwa masalah di Indonesia pada dasarnya menyangkut loyalitas etnik. Sentimen dan loyalitas etnisitas dihidupkan oleh elit. Ada tiga temuan utama Liddle; pertama, tumbuhnya loyalitas etnis di tingkat lokal yang merupakan tanggapan terhadap proses modernisasi; kedua, loyalitas etnis telah menjadi bagian dari politik etnis; ketiga, etnisitas menjadi basis keanggotaan di partai politik. Namun demikian, Liddle dalam tulisannya yang telah dipublikasikan ini tidak memuat data yang riil menyangkut loyalitas etnis dan parpol yang menjadikan etnik sebagai bagian dari parpol.

Disamping itu, Bahar (1997) melakukan penelitian mengenai hubungan antara elit dan etnisitas berdasarkan pengamatan terhadap

figur Presiden dan mantan Presiden, dimana Soekarno tidak mampu memperoleh loyalitas dari etnik Minangkabau. Bahar berusaha menganalisa dan menginterpretasi faktor yang melatarbelakangi pemberontakan etnik Minangkabau di daerah Sumatera Barat pada 1958-1961 selama masa jabatan Soekarno serta dukungan mereka terhadap kebijakan pembangunan Soeharto sejak 1969. Bahar menyimpulkan adanya kaitan antara elit dan etnik.

Klinken (dalam Nordholt dan Abdullah, 2000 :24-41), berdasarkan penelitian di Kalimantan Tengah, mengemukakan bahwa elit politik memanfaatkan etnik sebagai kendaraan politiknya sehingga membuat dunia kepartaian di tingkat lokal menjadi tak tertandingi. Klinken menemukan bukti bahwa simbol-simbol etnik yang dimainkan elit politik pada tingkat lokal sangat merusak tatanan negara. Di bidang politik, elit politik sering memobilisasi massa untuk kepentingan kelompok dengan memakai simbol etnik. Di bidang penegakan hukum, elit tersebut mengadakan lobi tingkat tinggi agar pelaku kekerasan dilepas dengan ancaman akan ada tindakan perlawanan dari masyarakat lokal. Mereka juga mampu mengeliminasi wacana alternatif yang lebih kosmopolitan.

Gomang (1996) meneliti apakah Aliansi Tradisional bisa menjadi penetral konflik di NTT. Berdasarkan perspektif historis dan berbagai studi budaya, NTT merupakan daerah yang penuh dengan konflik sosial dengan banyaknya perang antar suku. Ia berkesimpulan bahwa rendahnya jumlah penduduk di Timor karena sering terjadi perang antar suku. Leupe (1987), Adelwarelt (1906), Lekerkerker (1918), dan Andaya

(1981) menggambarkan bahwa konflik sosial beserta ramainya perdagangan budak semakin menguatkan unsur rivalitas kekuasaan tradisional dan sengketa yang berhubungan dengan tanah garapan dan batas wilayah sebagai sumber konflik antar etnik.

Penelitian oleh Nico L. Kana (1978) tentang *Dunia Orang Sawu* dapat dipakai sebagai acuan dalam melihat perilaku orang Sabu/Sawu di Kupang. Penelitian ini lebih banyak diarahkan pada empat tradisi kefetoran yang berada di wilayah kerajaan Sawu, yakni Kefetoran Haba, Mahara, Liae dan Dimu. Dalam kebudayaan masyarakat Sawu yang bervariasi antara timur dan barat, selain adanya hubungan sosial dengan sesama manusia, juga terdapat hubungan dengan kekuatan gaib. Relasi sosial mereka bersifat saling melengkapi, pembagian kerja seksual bukan berdasarkan superior dan inferior melainkan menunjukkan masing-masing pihak bertindak selaku pendamping bagi pihak lain.

Struktur kepemimpinan di Sawu bukan tunggal tetapi bercorak terbagi berdasarkan fungsi kedudukan peranan yang ditetapkan secara turun temurun karena relasi keturunan dianggap sebagai dasar penghubung warga *amu* (kelompok patrilineal bapak-ibu rumah) yang merupakan kesatuan saling bergantung secara ekonomis. Jika terjadi perbedaan maka situasi konflik akan muncul. Jika wewenang seseorang pemimpin dilanggar oleh pihak lain, maka konflik mendapat pintu pengakomodasiannya di saat-saat seperti itu. Ikatan-ikatan kelompok dan identitas diri yang sangat kuat sungguh sulit ditembusi oleh faktor-faktor

dari luar yang merupakan kesadaran yang terungkap dalam geneologi leluhur orang Sawu sendiri.

Studi ini berbeda dengan apa yang dilakukan oleh Liliweri dan Gomang sebab proses penelitiannya masih banyak berbentuk historis berdasarkan pengelompokan etnik. Ini karena penyumbatan efektivitas komunikasi antar etnik hanya terjadi pada etnik mayoritas. Selain itu, pada kelompok berstruktur majemuk komunikasi antar etnik pun juga menjadi kurang efektif.

Hasil penelitian itu berbeda dengan yang dikemukakan oleh Liddle karena penelitiannya masih bersifat historis. Penelitian ini juga berbeda dengan yang dikemukakan oleh Bahar (1997) karena uraiannya yang didasarkan pada tinjauan struktural antara elit yang sedang memerintah dan massa yang diperintah menunjukkan adanya komponen dalam kelompok elit. Bahar mengangkat tema hubungan antara elit pusat dan reaksi etnik tertentu serta keinginan untuk memperoleh loyalitas dan landasan kuat bagi efektifitas peran elit.

Penelitian ini berbeda dengan Klinken yang melihat hubungan antara elit dan etnisitas dengan menguraikan cara elit dalam mengelola kekuasaan dan memainkan kartu etnisitas. Uraian Klinken lebih menitikberatkan pada struktur politik, yakni reformasi, dan tidak membahas mengapa elit menggunakan etnik dan agama untuk mencapai kekuasaan.

Studi ini berbeda dengan studi oleh Nico Kana (1978) yang sebagai antropolog menulis orang Sawu dengan dunia kehidupan serta berbagai

struktur yang melandasinya. Ikatan adat dan tradisi di Sawu tidak bisa dilepaskan dari subyek walaupun subyek tersebut berada di luar Sawu. Meski mereka berada di tengah masyarakat multi-etnik seperti di Kupang, ikatan sosial tersebut akan tetap melekat dan mempengaruhi perilaku mereka dan juga merupakan kepercayaan magis yang mereka yakini sebagai suatu bangunan yang melindungi mereka.

Dengan cara pandang yang sama, peneliti sebelumnya mengasumsikan bahwa etnisitas hanya menunjukkan batas kultural suatu kelompok etnik dan sifatnya imaterial belaka. Oleh karena itu, asumsi ini perlu ditinjau kembali dengan melihat lebih jauh ke dalam struktur yang melibatkan identitas etnik dan agama yang bervariasi sebagai sumber dukungan kekuasaan yang tentunya mempengaruhi cara bertindak elit di tingkat lokal.

Berbeda dengan argumen-argumen sebelumnya, studi ini memfokuskan pada penggunaan identitas etnik dan agama oleh elit politik (Gubernur dan Walikota) dan elit birokrasi (Sekda dan Eselon II) dalam upaya mencapai kekuasaan dari segi jenis persaingan, pola penggunaan dan dampak terhadap pendukung dan bukan pendukung. Berbagai persoalan dihadapi oleh elit politik dan birokrasi dalam mempertahankan kekuasaannya. Kekuasaan akan tetap mapan apabila elit mendapat dukungan dari dua makro struktur, yakni identitas etnik dan agama. Dalam penjenjangan keatas elit selalu memobilisasi etnik dalam mempertahankan kekuasaan. Apabila dukungan etnik gagal diperoleh, maka orang berpaling pada agama; akibatnya, konflik pun tidak

terhindarkan. Studi ini ingin melihat bagaimana instrumen etnik dan agama serta pola dukungan dan intervensi politik dan sosial dipakai dalam mencapai kekuasaan, serta jenis persaingan dan aktor yang terlibat beserta alasannya. Apa yang akan terjadi kalau timbul persaingan diantara etnik yang sama namun agamanya berbeda; jika kekuasaan elit tercapai, apakah konflik bisa diredam; atau, jika terdapat perbedaan pola penjenjangan keatas antara Provinsi dan Kota, apakah bentuk dukungan akan berubah, atautkah sebaliknya dukungan bagi elit akan berkurang dan persaingan tetap terjadi karena adanya sentimen primordial berbasis etnik dan agama.

Penelitian ini juga melihat elit politik dan birokrasi, etnik dan agama secara konstan, yakni persaingan untuk tetap mempertahankan kekuasaan diantara berbagai kelas sosial dalam masyarakat terutama yang berkaitan dengan identitas etnik dan agama. Peneliti tidak membahas kohesi dan integrasi elit ketika elit itu sendiri mendapat ancaman.

Gambaran ini menunjukkan bahwa telah banyak penulis dan peneliti yang memusatkan perhatian pada pemerintahan lokal. Akan tetapi, penelitian yang melihat pertumbuhan politik lokal terutama yang dikaitkan dengan elit politik dan birokrasi, etnik dan agama dari segi persaingan dan dominasi dalam budaya masyarakat majemuk seperti Kupang dapat dikatakan masih kurang. Inilah salah satu alasan mengapa kajian ini dilakukan. Fenomena etnik juga telah banyak dikaji dan diteliti oleh para ilmuwan dari perspektif historis, kultural dan struktural, namun masih

belum terlalu mendalam atau masih jarang memakai teori-teori elit kontemporer seperti penggunaan Instrumen Identitas (etnik, agama) oleh elit politik dan elite birokrasi dalam persaingan mencapai kekuasaan di Kupang NTT.

1.2. Permasalahan

Fakta-fakta yang diidentifikasi dari latarbelakang ini menguatkan penulis untuk dapat melihat secara makro penggunaan instrumen identitas (etnik dan agama) oleh elit politik dan elit birokrasi dalam persaingan untuk mencapai kekuasaan. Pola persaingan kekuasaan yang sering terjadi di Kupang tidak bisa dipisahkan dari pengaruh dan dukungan berbagai kelompok etnik dan agama karena kedua unsur ini merupakan dua makro struktur warisan sejarah yang menjadi basis kekuatan elit yang ada di birokrasi dan berlangsung hingga kini.

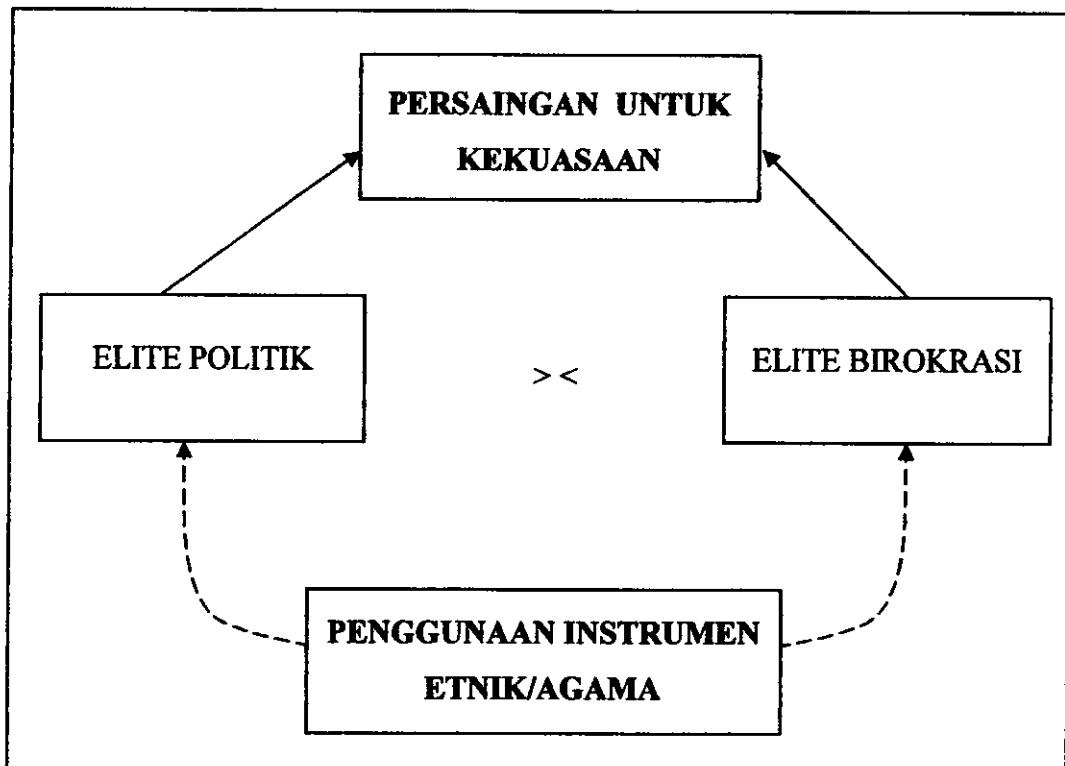
Apakah identitas etnik dan agama telah menjadi faktor pemicu persaingan di kalangan elit politik dan elit birokrasi untuk tetap mendominasi dan mempertahankan kekuasaan mereka, atautkah politik identitas ini dijadikan sebagai pisau analisis untuk memuluskan kepentingan etnik dan agama menuju kekuasaan, atau ada faktor lain yang mendukung misalnya ikatan kekeluargaan atau basis partai yang melemahkan kekuatan etnik dan agama di Kupang. Oleh karena itu, etnik dan agama dijadikan parameter kekuasaan dalam birokrasi, disamping adanya tuntutan yang kuat dari etnik dan agama agar akses pengalaman sejarah masa lalu tidak dijadikan alat dominasi salah satu etnik terhadap etnik yang lain.

Tuntutan keseimbangan etnik dan agama ini menjadikan elit politik dan birokrasi membangun jaringan dan kekuatan lebih atas dasar kepentingan identitas etnik dan agama yang kuat sebagai instrumen pendukung kekuasaan. Identifikasi berbagai persaingan untuk mencapai kekuasaan oleh elit politik dan birokrasi hanya pada, *pertama*, jenis persaingan elit politik dan birokrasi pada aras Pemerintah Daerah Provinsi dan Kota, pada pimpinan puncak, pada pejabat sekda dan eselon II serta berbagai pejabat UPT dan dinas-dinas di Provinsi dan kota Kupang.

Semua dilatarbelakangi oleh persaingan kekuasaan oleh elit dalam mempengaruhi individu (etnik, agama), persaingan dalam mempengaruhi pengambilan keputusan politik, serta jenis kekuasaan yang mempengaruhi orang lain, intensitasnya, dan penyebabnya. Karena komposisi etnik dan agama dalam jabatan politis dan birokrasi maupun komposisi keseimbangan jumlah suku-suku dan agama selalu bervariasi tergantung dari pejabat politik terpilih, maka ornamentasi etnik dan agama akan dengan sendirinya mengikuti asal usul etnik/agama pejabat terpilih. Dengan demikian, persaingan elit harus dilihat dari individu dan keputusan politik di tingkat lokal. *Kedua*, identifikasi elit politik dan birokrasi yang terlibat dalam persaingan yang hanya pada pejabat pimpinan puncak (gubernur dan walikota) dan pejabat sekda dan eselon II di Pemerintah Provinsi NTT dan Kota Kupang serta berbagai alasan keterlibatan elit tersebut tidak bisa dilepaskan dari dukungan dan tuntutan etnik dan agama yang lebih mementingkan kepentingan elit dari etnik dan agama masing-masing. *Ketiga*, pola penggunaan instrumen etnik dan agama

dalam persaingan oleh masing-masing elit politik dan birokrasi dari berbagai etnik (Timor, Rote, Sabu, Flores, Sumba, Alor) dan dari agama Katolik dan Protestan yang terlibat di Kupang perlu diketahui alasannya untuk lebih melihat bagaimana jaringan penggunaan instrumen ini bekerja. Oleh karena itu, perlu juga diadakan penelitian secara khusus mengenai bentuk-bentuk keseimbangan dan jarak sosial masing-masing etnik.

Hubungan antar bagian-bagian ini merupakan suatu upaya untuk mendapat dukungan kekuasaan dari tokoh etnik dan pemuka agama yang akan berdampak terhadap penggunaan pola persaingan dalam masyarakat, terutama terhadap pendukung mereka dan bukan pendukung, serta hubungan antara pendukung dan bukan pendukung. Hal ini dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut :



Gambar 1.1. Persaingan elit politik dan birokrasi

Penjelasan pada gambar tersebut yakni pada persaingan untuk meraih kekuasaan di Kupang, kekuasaan dimaksud hanya pada kekuasaan elite dalam jabatan-jabatan Gubernur, Walikota, dan Eselon II dan III dalam jabatan birokrasi Pemerintah Provinsi dan Kota Kupang. Sedangkan kelompok etnik dan kelompok agama hanya sebagai instrumen yang dimobilisasi oleh elite dalam upaya mendapat dukungan kekuasaan.

Berdasarkan identifikasi di atas maka masalah penelitian mengenai penggunaan instrumen identitas etnik dan agama oleh elit politik dan birokrasi dalam persaingan mencapai kekuasaan secara rinci dapat diajukan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah jenis persaingan elit politik dan birokrasi yang menggunakan identitas etnik dan agama sebagai instrumen untuk mencapai kekuasaan dan apa latar belakang persaingan itu di Pemerintah Provinsi dan Kota?
2. Dari jabatan apa atau dari mana asal pejabat elit politik dan birokrasi yang terlibat dalam persaingan untuk mencapai kekuasaan dan apa alasan keterlibatan mereka dalam persaingan mencapai kekuasaan di Pemerintah Provinsi dan Kota?
3. Bagaimana identitas etnik dan agama atau yang lainnya dipakai untuk mencapai kekuasaan dan bagaimana pola penggunaannya oleh elit birokrasi serta apa alasan penggunaan pola tersebut?

4. Apa implikasi dari penggunaan tiap pola persaingan terhadap masyarakat baik di kalangan pendukung dan bukan pendukung serta hubungan antara pendukung dan bukan pendukung di Kupang NTT?

1.3. Tujuan Penelitian

Kajian ini bertujuan untuk memperoleh pengetahuan dan pemahaman mengenai elit politik dan birokrasi lokal, etnisitas dan kelompok agama. Secara spesifik tujuan yang diharapkan adalah:

1. Mendapatkan pengetahuan dan pemahaman tentang jenis-jenis persaingan elit politik dan birokrasi dalam upaya mencapai kekuasaan.
2. Mendapatkan pengetahuan dan pemahaman tentang para pelaku yang terlibat dalam persaingan mencapai kekuasaan.
3. Mendapatkan pengetahuan dan pemahaman tentang instrumen yang digunakan (yakni faktor etnik dan agama atau yang lain), pola penggunaan instrumen tersebut dan alasan penggunaannya.
4. Mendapatkan pengetahuan dan pemahaman tentang dampak pola persaingan tersebut terhadap masyarakat, yakni di kalangan pendukung dan bukan pendukung, maupun hubungan antara pendukung dan bukan pendukung.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1. Manfaat Teoretis

Pembahasan ini yang merupakan uraian singkat mengenai profil Nusa Tenggara Timur sebagai kota multi-etnik dan agama akan lebih melihat dinamika politik lokal pada komunitas masyarakat Nusa Tenggara Timur, utamanya penggunaan instrumen identitas etnik dan agama oleh

elit politik dan birokrasi dalam mencapai kekuasaannya. Semua ini akan dilihat dari perspektif sejarah dan budaya serta pola hubungan antar etnik dimana etnik dan agama juga dijadikan suatu lambang struktur kekuasaan dalam pemerintahan lokal di NTT. Selain itu, pembahasan ini juga melihat berbagai simbol, budaya, bahasa, identitas etnik serta segala unsur primordialisme, sentimen etnik dan agama dalam dinamika ini.

Penelitian ini memberikan sumbangan dalam analisis politik lokal, khususnya elit politik dan birokrasi, etnisitas dan kelompok agama. Penelitian ini diharapkan berguna untuk :

1. Memperluas wawasan intelektual penulis mengenai pemahaman konseptual akan elit politik dan birokrasi, etnisitas dan kelompok agama. Dalam perkembangan kontemporer, elit dan bahkan etnisitas semakin surut dan digantikan oleh etnisitas sosial yang berdasarkan pada aspek ekonomi, kelas sosial dan berbagai kelompok kepentingan yang lain. Oleh karena itu, melalui pemahaman ini penulis akan memperoleh cara pandang baru tentang elit politik dan birokrasi dalam masyarakat multi-etnik dan agama.
2. Memberikan pemahaman lebih luas bagi penulis mengenai strategi elit politik dan birokrasi di Kupang dalam mengkonstruksikan etnik dan agama. Sebagian besar pembahasan ilmu sosial dan berbagai kajian etnik dan agama lebih menekankan aspek kebudayaan yang menonjolkan satu etnik atau satu agama saja. Padahal dalam kajian etnik dan agama masih ada elit politik dan birokrasi yang membagi kekuasaan karena tuntutan keseimbangan etnik dan juga senantiasa

mengkonstruksikan atau membangkitkan semangat etnik dan keagamaan. Oleh karena itu, melalui studi ini penulis ingin melihat perilaku elit politik dan birokrasi lokal dalam menggalang dukungan identitas etnik dan agama dari perspektif elit dan primordialisme. Menurut perspektif ini kekuasaan elit dapat bertahan karena adanya dukungan etnik dan agama, dimana elit mengkonstruksikan dan memanfaatkan kedua identitas warisan primordialisme tersebut walau dilakukan dalam satu lingkup yang terpola dalam nasionalisme.

1.4.2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memahami tindakan elit politik dan birokrasi, terutama bagaimana mereka merepresentasikan identitas etnik dan agama dalam suatu arena kekuasaan politik lokal. Hasil penelitian ini juga akan memberikan rekomendasi kepada pemerintah agar dapat merumuskan kebijakan politik non-diskriminatif bukan sebagaimana kebijakan warisan kolonialisme yang dianggap gagal mempersatukan masyarakat multi-etnik di Nusa Tenggara Timur. Sementara bagi etnik yang mendominasi kekuasaan birokrasi, informasi ini dapat membangun pelebagaan pluralisme dalam tata pemerintahan yang demokratis.

1.5. Studi Pustaka

1.5.1. Pendekatan Teoritik

Pada bagian teoritik ini akan dibahas beberapa bahan kajian pustaka yang mendukung analisis substansi penggunaan instrumen identitas etnik dan agama oleh elit politik dan birokrasi dalam mencapai kekuasaan. Dalam penelitian ini digunakan perspektif elit khususnya teori-teori Mosca, Pareto, Michels, Mills, Keller dan teorisi elit lainnya dan perspektif primordialisme (etnik dan agama) khususnya teori-teori Geertz, Barth, Furnivall, Berghe, Anderson, Weber, Robertson dan berbagai teorisi etnik lainnya. Selain itu, juga dipakai beberapa konsep-konsep pendukung seperti persaingan dan kekuasaan.

Dalam hal persaingan politik kekuasaan, persaingan dalam suatu institusi hanyalah untuk memperebutkan posisi penting dalam suatu jabatan. Persaingan terjadi jika beberapa pelaku/elit memiliki tujuan yang sama yakni merebut kekuasaan dan ini tidak dapat dicapai dalam waktu yang sama. Jadi persaingan akan tergambar pada elemen perilaku pelaku, proses dan struktur (Manson, 1950). Jika kita menganalisa suatu persaingan hendaknya dilandasi oleh teori-teori mengenai pelaku/elit dan struktur seperti pada birokrasi dan masyarakat.

Persaingan kekuasaan memberi jaminan pada kelompok lain untuk secara bergantian atau bergiliran memperoleh kekuasaan yang diperebutkan; tetapi sebaliknya, di berbagai masyarakat persaingan menimbulkan konflik karena kepentingan kelompok yang bersaing mempunyai pandangan yang berbeda misalnya dalam menuju suatu

kekuasaan politik dan birokrasi dengan berbagai faktor yang mendasarinya. Seiring menguatnya persaingan, kinerja suatu institusi pun akan terganggu. Ketika persaingan elit mendapat dukungan etnik dan agama, maka muncul konflik yang berkaitan langsung dengan kepentingan atau semacam itu dan jika persaingan membuahkan dominasi maka bagaimana keberadaan kelompok yang lainnya. Etnik dan agama atau faktor-faktor lainnya misalnya basis partai, yang melemahkan etnik dan agama atau basis keluarga, mempengaruhi persaingan dalam struktur birokrasi Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kota Kupang. Kelompok yang bersaing seperti ini merupakan lokus kekuasaan yang dicirikan dengan adanya persaingan (Brah, 1996).

Implikasi dari persaingan elit diatas adalah sejumlah persoalan yang sangat serius di masa depan karena persaingan ini sesungguhnya berkaitan dengan penerimaan atau penolakan massa untuk terlibat dalam persaingan yang dianggap penting ditinjau dari aspek kultural (etnik, agama) dan politik. Di Kupang, prinsip etika keterwakilan belum terinternalisasi pada etnik dan agama sehingga semua kelompok ingin bersaing dan saling menghambat kelas-kelas yang ingin mencapai kekuasaan. Cara-cara ini dapat juga dilihat sebagai dasar terjadinya persaingan. Dengan demikian, persaingan hanya terjadi pada mereka yang telah memiliki kekuasaan dan pengaruh dalam kelas-kelas masyarakat dan ini terjadi setelah kemerdekaan.

Pada masa kolonial, kelompok-kelompok etnik tidak bersaing satu sama lain karena mereka berkompetisi dengan musuh bersama.

Keberadaan pemerintahan penjajah tidak membuahkan kerjasama antar etnik dan agama melainkan memisahkan etnik dan agama berdasarkan wilayah kekuasaan, dimana Belanda merangkul beberapa etnik dan menerapkan agama Kristen Protestan sedangkan Portugis merangkul beberapa etnik wilayah timur dan menerapkan agama Katolik. Kelompok-kelompok yang terpisah ini kemudian berkumpul kembali di Kupang dan terjadilah dua kekuatan makro etnik dan agama yang saling bersaing dalam kekuasaan politik meskipun mereka merasionalisasi semua ketidakadilan yang dialami pada masa kolonial.

Ketika kemerdekaan tercapai, koalisi multi-etnik dan agama yang mendominasi perjuangan kemerdekaan terancam oleh seruan sentimen primordial yang diperjuangkan oleh pimpinan kelompok etnik. Dalam situasi seperti ini, kriteria etnik dan agama sering dijadikan alasan dalam menentukan kelompok mana yang tersingkir dan kelompok mana yang bertahan akibat permainan yang dibangun oleh kekuatan elit tertentu yang tetap bertahan dan mendominasi kekuasaan politik di birokrasi pemerintahan di Kupang NTT. Untuk mengkaji kekuasaan elite dalam perspektif ini maka proposisi teoritik yang diajukan lebih pada penekanan elite politik dan elite birokrasi, sedangkan pada kajian kelompok etnik dan kelompok agama maka dua perspektif kategori primordialis dan instrumentalis akan menjelaskan paham mana yang lebih dianut masyarakat NTT.

1.5.2. Elit Politik dalam Perspektif Teoritik

Pendekatan elit dalam studi ilmu sosial amat membantu dalam menjelaskan fenomena struktur sosial, khususnya struktur kekuasaan. Elit adalah mereka yang mempunyai pengaruh dan menentukan tingkah laku politik dalam sebuah proses politik yang dinamis. Dinamika elit politik pastilah berkaitan dengan persinggungan dan persaingan kepentingan. Dalam konteks ini, Machiavelli menyindir elit yang bersaing memperebutkan kekuasaan itu sebagai para srigala dan singa (Bottomore, 2006: VI).

Walaupun Bottomore, (2006) dikelompokkan oleh sebagian kalangan sebagai pemikir Neo-Marxist, ia kritis terhadap konsep masyarakat tanpa kelas. Baginya setiap individu punya kesempatan mengembangkan secara penuh kualitas nalar dan perasaan yang dimilikinya dalam suatu hubungan tanpa paksaan dengan orang lain; artinya, semua individu berhak menjadi elit dan tidak identik dengan konflik antar kelas yang berseberangan.

H.D Lasswell (dalam Bottomore, 2006) di *Hoover Institute* mencurahkan perhatiannya pada kajian elit politik yang dia gambarkan dalam ungkapan elit politik terdiri dari para pemegang kekuasaan suatu lembaga politik. Para pemegang kekuasaan mencakup kepemimpinan dan formasi sosial yang biasanya merupakan asal usul para pemimpin, dan kepadanya diberikan pertanggungjawaban selama suatu jangka waktu tertentu.

Berdasarkan uraian diatas dapat diambil kesimpulan bahwa elit adalah posisi puncak dalam struktur-struktur sosial yang terpenting dalam masyarakat, yaitu posisi-posisi tinggi dalam ekonomi, pemerintahan, militer, politik, agama dan pekerjaan yang bebas (Lipset dan Solari, 1980). Banyak sarana yang bisa dimanfaatkan apakah itu agama, etnik, garis keturunan dan sebagainya, dimana semua itu dilakukan guna mengarahkan kepentingan formal elit dalam rangka mempertahankan kekuasaan.

Tugas penting dari teorisi elit adalah menjelaskan sejauh mana elit itu kohesif, berkesadaran dan konspirasional. Demikian juga, elite pluralis wajib mengevaluasi sifat dan tingkat kompetisi atau konsensus di antara para kelompok pemimpin dimana sejumlah elit telah diidentifikasi. Teori-teori elit utama seringkali lemah pada aspek ini. Ada juga kecenderungan untuk menyatakan, bukannya membuktikan, bahwa kelompok atau kelompok-kelompok yang dominan dalam suatu masyarakat disatukan oleh ikatan kepentingan bersama (*common interests*), nilai-nilai bersama atau didikan yang sama (Parry: 1969: 96). Kesalahan ini ditemukan baik pada 'teorisi klasik' maupun pada para penentang Marxist. Mosca mengatakan bahwa kelas menengah berwatak menyatukan anggotanya dalam kelas politiknya, tetapi secara umum dia berpendapat bahwa fakta minoritas itu sendiri akan menjamin persatuan elit dan ketunggalan tujuan (*singleness of purpose*).

Sikap politik dari kelompok elit dan kelas digambarkan dengan jelas dalam beberapa asumsi. Apakah benar bahwa setiap tindakan kelas atau

elit mesti mengandung kepentingan sendiri atau tidak bisa bersifat altruistik? Jika selalu dikatakan bahwa sebagian besar perilaku politik itu mementingkan kepentingan diri sendiri, barangkali benar bahwa persepsi rasional elit atas kepentingannya sendiri melahirkan suatu tindakan yang sejalan dengan banyak kepentingan lawannya. Fleksibilitas semacam ini dianggap tidak mungkin oleh teori Marxist. Kelas berkuasa menjadi korban dari tendensi sosial dan sekaligus manipulator tendensi sosial itu sendiri (Parry, 1969). Akan tetapi, hal ini merupakan salah satu tanda dari elit yang sukses dalam pandangan Mosca.

Pareto dan Mosca merupakan teori pertama yang membuat perbedaan sistematis antara elit dan massa yang memunculkan dua kelas, yakni kelas yang berkuasa dan kelas yang dikuasai. Mosca mengamati secara lebih menyeluruh komposisi elit dalam masyarakat modern, dengan demikian dia mengacu pada berbagai macam organisasi kepartaian yang didalamnya kelas politik dibagi-bagi dan harus bersaing untuk mendapatkan kelas-kelas yang lebih banyak.

Pada titik ini konsep Mosca dan Pareto berpisah. Pareto lebih fokus pada pemisahan antara para penguasa dan yang dikuasai dalam setiap masyarakat. Ia menerangkan pergantian elit terutama dalam terminologi psikologi dengan menggunakan gagasan tentang residu dalam *The Mind and Society*. Di sisi lain, Mosca lebih sadar akan heterogenitas elit, yakni lapisan atas pada kelas politik itu sendiri. Ia juga lebih sadar akan kepentingan serta kekuatan sosial yang diwakili dalam elit (Bottomore, 2006).

Konsep Pareto dan Mosca berbeda karena elit politik disini dibedakan dari elit-elit lain yang kurang dekat dalam hubungannya dengan penggunaan kekuasaan, meskipun mereka mungkin memiliki pengaruh sosial yang besar, dan karena gagasan tentang kelas sosial yang biasanya merupakan asal usul elit dikemukakan kembali dalam suatu kerangka pemikiran yang mana dalam teori Pareto gagasan formasi sosial tersebut telah disisihkan dan diganti dengan gagasan tentang elit. Dalam kenyataannya, istilah elit ini juga digunakan untuk kelompok fungsional yang memiliki status tinggi.

Bila istilah ini juga diterapkan pada kelompok fungsional, maka kita harus menggunakan istilah lain untuk kelompok minoritas yang menguasai masyarakat namun bukan kelompok fungsional dan memiliki posisi sosial yang amat penting dan karenanya perlu diberi nama yang berbeda dari istilah Mosca yakni kelas politik, yang mengacu pada keseluruhan kelompok yang menggunakan kekuatan atau pengaruh politik dan yang secara langsung terlibat dalam pertarungan untuk memperoleh kepemimpinan politik. Kelas politik ini dibedakan lagi dari suatu kelompok lebih kecil elit politik yang mencakup individu yang secara nyata menggunakan kekuatan politik dalam masyarakat pada suatu waktu tertentu (Bottomore, 2006)

Dengan demikian, cakupan elit politik menjadi lebih mudah untuk ditentukan; elit politik akan meliputi anggota pemerintah dan pejabat tinggi, para pemimpin militer dan keluarga aristokrat serta kerajaan yang secara politis berpengaruh secara kuat. Kelas politik mencakup elit politik,

tetapi kelas politik juga mencakup elit tandingan yang terdiri dari pemimpin partai politik dan wakil kelompok kepentingan atau kelas sosial baru serta kelompok pengusaha dan para intelektual yang aktif berpolitik. Dengan demikian, kelas politik terdiri dari sejumlah kelompok yang mungkin terlibat dalam berbagai tingkatan kerja sama, persaingan atau perselisihan antara satu sama lain (Bottomore 2006).

Berbeda dari pendapat diatas, Suzanne Keller (1963), Dye dan Zeigler (1975), serta Field dan Higley (1980), contohnya, melihat elit sebagai minoritas individu yang melayani kelompok masyarakat dengan cara sosial yang sangat berguna bagi kelangsungan masyarakat. Sedangkan menurut Laswel (dalam Soemardi, 1984:44), elit merupakan suatu kelas yang terdiri dari mereka yang berhasil menempati kedudukan dominasi dalam masyarakat, dalam arti bahwa nilai yang mereka bentuk mendapat penilaian tinggi dalam masyarakat yang bersangkutan.

Pemikiran ini diilhami dari Mills. Apabila Laswel berangkat dari nilai dalam membicarakan elit maka Mills berangkat dari institusi dalam masyarakat, terutama masyarakat Amerika Serikat yang tersusun dalam tiga lapisan. Pertama, lapisan atas terdiri dari elit yang menduduki strata atas struktur politik, militer dan korporasi ekonomi yang memanipulasi massa sehingga mau menerima kekuasaan mereka. Kedua, strata menengah diisi oleh elit yang berasal dari Kongres dan pimpinan organisasi buruh. Ketiga, massa yang memiliki pengaruh sangat terbatas.

Saling ketergantungan antara elit ekonomi, militer dan politik dapat dikatakan sebagai hasil dari beberapa faktor struktur sosial tertentu. Struktur sosial yang penting adalah derajat sentralisasi institusi yang besar yakni elit dalam membuat keputusan yang harus saling mempertimbangkan kepentingan satu dengan yang lain. Selain faktor struktur sosial, faktor psikologi sosial ikut andil dalam terjadinya keterkaitan tadi. Faktor ini muncul dari latar belakang dan pengalaman sosial yang sama, latar belakang pendidikan yang sama dan agama yang sama maupun juga pergaulan dalam kelompok sosial yang sama pula (Mills, 1956).

Sejalan dengan analisa Mills atas institusi, Michels menganalisis elit dalam kaitannya dengan kekuasaan yang kemudian melahirkan konsep yang dikenal dengan *hukum besi oligarkhi* yang mengacu pada suatu kecenderungan kekuasaan untuk terpusat di suatu tangan, yakni kelompok elit yang segala keputusannya secara bertahap diarahkan untuk mempertahankan kekuasaan mereka bukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat jelata (Michels dalam Amal, 1988: 70).

Persoalan yang bisa muncul dari pendapat ini adalah mengapa ada kecenderungan pemusatan kekuasaan di tangan elit yang menjadikan keputusan yang diambilnya hanya untuk mempertahankan kekuasaannya saja. Dengan melihat konteks ini dan menyimak pendapat Michels yang mengkaji kecenderungan tersebut pada partai politik dan buruh, hasilnya dapat menggambarkan bahwa yang terjadi dalam tubuh partai juga terjadi di Amerika Serikat. Kepentingan tersebut lebih tunduk pada kepentingan

kelompok dibanding struktur kepemimpinan dalam rangka memperkuat kekuasaan dan mempertahankan posisinya sebagai elit.

Perkembangan elit politik di Kupang dirumitkan oleh komposisi rasial, suku atau etnis dalam populasinya. Masyarakat tersebut seringkali dapat dibagi secara vertikal maupun secara horizontal, dan beberapa struktur sosial yang kompleks menjadi mungkin secara teoretis. Tiap pengelompokan ras, suku atau etnis dapat mempunyai tingkat otonomi yang tinggi dan masing-masing digolong-golongkan secara horizontal atas dasar sosial dan ekonomi. Hubungan diantara kelompok-kelompok ini, yang tentu saja jarang dalam praktiknya, dapat ditunjukkan oleh slogan terpisah tetapi sama. Atau, satu kelompok bisa memegang posisi dominan dalam struktur politik (Parry, 1969).

Masyarakat juga terlihat seperti bauran etnik pluralistik namun tidak mesti bauran rasial. Politik etnik menjadi penting sejauh suara etnik dapat diberikan, yang bermakna bagi pembentukan koalisi diantara minoritas-minoritas etnis. Studi latar belakang sosial dari kelompok kepemimpinan dapat menutup kemunculan beberapa minoritas etnis dalam posisi berpengaruh, terutama dalam politik di tingkat lokal, dan mengungkapkan sejauh mana berbagai kelompok minoritas pada gilirannya kurang terwakili dalam elit. Dalam perkembangan politik lokal sejak berdirinya Provinsi NTT, elit di Kupang didominasi oleh Rote yang Protestan dan Flores yang Katolik.

Bagi mereka yang telah mendapat status elit politik dan birokrasi, faktor-faktor selain etnik dan agama serta latar belakang sosial

seringkali lebih penting dalam menentukan kebijakan dan sikap. Hal yang juga penting adalah kebutuhan untuk mendapatkan dukungan politik dari kelompok-kelompok lain, pengalaman berunding, dan tanggung jawab jabatan. Kita bahkan bisa menghipotesiskan bahwa mereka yang masuk dalam elit mungkin mewarisi latar belakang sosial, etnis dan kelas dalam mobilitas keatas mereka, sedangkan faktor latar belakang biasanya memberikan pengaruh besar terhadap sikap dari mereka yang tetap berada di posisi yang lebih rendah.

1.5.3. Elit Birokrasi dalam Perspektif Teoritik

Sejarah perkembangan masyarakat kita dicirikan oleh struktur birokrasi-patrimonial sejak dahulu kala, yang pada akhir pemerintahan kolonial dikenal dengan sebutan Pangreh Praja yakni penguasa kerajaan. Tetapi dalam konteks pribumi Pangreh Praja berarti para pejabat yang oleh Belanda disebut sebagai *Inlandsch Bestuur* atau pemerintahan pribumi (Sutherland, 1978 : 25). Pada saat itu pengangkatan pegawai birokrasi untuk mengisi beberapa jabatan birokrasi pada tingkat menengah kebawah banyak direkrut dari kalangan pribumi dari strata sosial atas dan biasanya dari kalangan bangsawan keraton (priyayi, ningrat).

Sejak kelahirannya, birokrasi merupakan arena persaingan antar berbagai kelompok dalam masyarakat. Konsep birokrasi mendapat arti penting secara sempurna mulai dalam teori politik Mills seperti tertera dalam *Concideration on representative Government* (1861). Ia mengatakan bahwa diluar bentuk perwakilan hanya bentuk birokrasilah

yang mempunyai ketrampilan dan kemampuan politik paling tinggi, bahkan tempat persaingan para elit birokrat dari berbagai kelompok ketika dijalankan dengan nama monarkhi atau aristokrasi.

Perkembangan selanjutnya, literatur teori elit membahasnya dari berbagai perspektif. Andrain (1992) misalnya menyebutkan tiga model perspektif yakni *model elitis*, *model pluralis*, dan *model populis*. Pertama, model elitis merupakan cara pendistribusian kekuasaan yang diperkenalkan oleh Mosca, Pareto, Michells dan Mills. Mosca, dalam bukunya *The Rulling Class* (1895), mengatakan bahwa di dalam semua masyarakat, mulai yang paling sederhana sampai yang paling maju, akan muncul dua kelas: kelas yang mengatur dan kelas yang diatur. Kelas yang pertama memonopoli kekuasaan politik dan menikmati keuntungan-keuntungan yang dihasilkan dari kekuasaan tersebut, sedang kelas yang kedua dikendalikan atau dikontrol oleh kelas yang pertama. Kelas berkuasa bisa berupa kelompok pejuang, kelompok fungsionaris agama, aristokrasi pemegang kekayaan atau kelas pemegang ilmu pengetahuan, atau kombinasi darinya. Jadi, kekuasaan politiklah yang membedakan kelas berkuasa tersebut dari kelompok masyarakat yang lain.

Dalam analisisnya, Mosca semata-mata hanya memperhatikan faktor-faktor psikologis, faktor struktural dan faktor organisasional, disamping memperhatikan juga faktor karakteristik personal. Menurut Mosca, kelompok elit dapat tetap lestari berkuasa karena memiliki kelebihan, relatif terorganisir, dan kontak dengan jaringan antar mereka terpelihara dengan baik. Sehingga dari uraian Mosca ada tiga elemen

yang menyertai eksistensi kelompok elit yakni (1) organisasi, (2) atribut personal, (3) kekuatan-kekuatan sosial. Elemen tersebut berkombinasi sedemikian rupa sehingga membuat kelompok elit terus menerus berada di puncak hierarkhis. Ada satu lagi elemen yang menurut Mosca membuat kelompok elit mampu memelihara dan mempertahankan kekuasaannya yakni ideologi yang disebutnya *political formula*.

Meskipun *political formula* ini merupakan ideologi yang dipergunakan untuk melestarikan dominasi elit, eksistensinya dalam masyarakat tidak dipaksakan. Sebaliknya, justru ideologi tersebut merupakan kebutuhan nyata, yang diyakini memiliki fungsi positif bagi upaya memelihara struktur dan distribusi kekuasaan (Mosca dalam Merger, 1987:55). Melengkapi uraian Mosca, perlu disimak pendapat Guido Dorso (1978) yang mengatakan bahwa dalam masyarakat terdapat suatu dikotomi, yakni terdapat sekelompok anggota masyarakat yang melakukan peran sebagai kelas yang memerintah dan kelompok masyarakat lainnya yang jumlah lebih sedikit sebagai kelas yang diperintah. Kelas yang memerintah (*the ruling class*) terbagi menjadi beberapa sub-kelas yang satunya adalah *the political class* yang merupakan *technical instrument* dari kelas yang sedang memerintah tadi.

The political class menurut Dorso dapat dipilah lebih lanjut menjadi *the government political class* yang juga disebut sebagai *the Ins* dan *the oppositions political class* yang sering disebut dengan istilah *the outs*. Menurut penulis, pendapat Dorso ini tidak menyebutkan sebutan bagi mereka yang termasuk dalam *the ruling class* tetapi tidak tergolong dalam

kelompok *the political class*. Dorso malah memilah mereka yang merupakan *government political class* dengan mereka yang merupakan *the opposition political class*.

Secara garis besar pendapat yang dikemukakan oleh teorisi elit dalam model elitis Pareto, Mosca, Dorso atau teorisi elit lainnya lebih memilah masyarakat menjadi dua kelompok yaitu mereka yang memiliki keunggulan dan mereka yang tidak memilikinya. Mereka yang memiliki keunggulan pada akhirnya akan menggenggam kekuasaan yang dapat dipergunakan untuk memerintah mereka yang tidak memiliki keunggulan apapun. Hal tersebut juga paralel dengan apa yang dikemukakan oleh Robert Michels (dalam Amal, 1986). Ia menyatakan bahwa tidak akan ada masyarakat yang tanpa suatu kelas dominan atau kelas politik. Selanjutnya, Michels menyatakan bahwa pemerintah tidak lain adalah organisasi bagi kelompok minoritas yang dominan.

Kedua, model pluralis yang dipelopori oleh John Figgis, F.W. Maitland dan Cole yang selanjutnya dipopulerkan oleh Truman, Dahl, McConnell (1960) mengatakan bahwa kekuasaan tidak lagi terkonsentrasi pada satu kelompok atau satu kelas, melainkan menyebar kedalam berbagai kelompok kepentingan yang saling bersaing untuk mendapatkan kekuasaan. Oleh karena itu, setiap kelompok kepentingan memiliki kelemahan dan sekaligus keunggulan, maka dalam perjalanan politiknya tidak ada suatu kelompok kepentingan yang dominan (Usman, 1990:25).

Menurut Bottomore (2006), kekuasaan tidak didistribusikan sebagaimana model elitis dimana individu dalam masyarakat dibedakan

atas elit dan massa. Model pluralis menyatakan kelompok yang ada dalam masyarakat merupakan pihak yang harus diperhitungkan kekuasaannya. Melalui kelompok tersebut aspirasi kepentingan dapat disalurkan untuk diperjuangkan agar dapat terpenuhi. Jadi, model pluralis tampak lebih memfokus pada kelompok kepentingan sebagai aktor utama.

Upaya untuk memahami cara elit menggunakan identitas etnik dan agama untuk mencari legitimasi dan dukungan, khususnya di tingkat elit birokrasi, tidak mesti semata-mata dengan menggunakan asumsi kaum elitis atau pluralis. Hal ini karena dalam prakteknya dua struktur makro (etnik dan agama) yang mendapat legitimasi kuat seperti di Kupang dalam merekrut dan mengangkat pimpinan elit birokrasi lebih menekankan ikatan primordial dalam arti orang-orang yang lebih dekat dan tergabung dalam kelompok etnik atau agama bahkan dalam wadah kekeluargaan. Jika mengikuti kaum elitis yang penuh dengan dominasi kekuasaan dan kecerdikan bisa saja akan menyesatkan karena perilaku elit birokrasi lebih memperlihatkan adanya pengutamaan atas kepentingan etnik dan agama sebagai hal yang kompleks.

Berbeda dengan Mosca, pendekatan lain diluar perspektif elitis dan pluralis dalam memahami cara-cara elit adalah perspektif *patron-client* yang dipelopori oleh Scott (1977) dan Weber (1976). Birokrasi patrimonial adalah suatu sistem dalam *rulership* yang absolut dan tidak dapat dibagi-bagi dalam kekuasaan yang dijalankan melalui seorang tokoh terkemuka (Weber, 1976). Birokrasi patrimonial berbeda dari tipe rasional, terutama para pejabat yang bekerja tidak bebas dibanding dengan orang yang

diangkat secara kontraktual. Jadi, birokrasi di Indonesia dapat kita katakan sebagai modifikasi birokrasi Weber yakni dominasi birokrasi patrimonial dimana jabatan dan perilaku dalam keseluruhan hirarki lebih didasarkan pada hubungan pribadi atau hubungan bapak-anak atau hubungan *patron-client*.

Karena hubungan sosial antara *patron* dengan *client*-nya bersifat spontan dan pribadi, maka ikatan-ikatan sosial yang terwujud pun melibatkan berbagai aspek kehidupan dari para pelaku yang bersangkutan. Dengan demikian, hubungan sosial antara *patron* dan *client*-nya bukan hanya melalui berbagai satu jalur hubungan, tetapi melalui berbagai bentuk hubungan yang dinamakan sebagai *multiplex* atau *many stranded* (Wolf, dalam Suparlan, 2003:337). Hubungan-hubungan yang terjadi antara para *patron* dengan *client*-nya bukan saja mencakup hubungan ekonomi saja, melainkan juga melibatkan aspek-aspek kehidupan lain (etnik, agama, kekerabatan, ketetanggaan, kekeluargaan, politik). Hubungan-hubungan tersebut tidak mudah diputuskan karena bersifat lentur.

Model patrimonial Weber selanjutnya dikembangkan oleh para cendekiawan berhaluan kulturalis seperti Ann Ruth Willner (1970), Benedict Anderson (1972), Donald Emmerson (1976), William Liddle (1977), Harold Crouch (1979), Yahya Muhaimin (1990) dan sebagainya. Mereka sampai pada kesimpulan bahwa kekuasaan patrimonial pada masa kolonial hingga Orde Baru dengan ciri khas, struktur, tingkah lakunya diwarnai oleh hubungan personal kekeluargaan antara bapak

buah dan anak buah. Mengingat jaringan hubungan yang lebih mempribadi, kekeluargaan dan vertikal, maka dalam birokrasi akan muncul masalah pertukaran loyalitas politik dan sumber-sumber ekonomi (Sutoro, 2003:52).

Perspektif ini menarik untuk disimak. Kekuasaan elit seringkali dikendalikan melalui pola ini. Elit menempatkan anggota atau pengikut yang dipercaya pada jabatan birokrasi yang berpengaruh dan dari situ orang yang ditempatkan tersebut dapat mengembangkan karirnya sekaligus melayani kepentingan elitnya. Tanpa dukungan elit birokrasi yang berpengaruh, kemajuan karir politik pengikut sulit dicapai. Sebagian besar posisi kunci di birokrasi selalu dilindungi setidaknya oleh elit senior. Dalam keadaan seperti ini terjadi tawar menawar tersirat antara *patron* dan *client* yang menjamin keuntungan bagi keduanya. Elit yang bertindak sebagai *patron* mengandalkan pengikutnya untuk menyuarakan kepentingannya, sedangkan *client* tergantung dalam hal orientasi dan wewenang yang dimiliki oleh elit.

Dari berbagai model utama teori-teori elit birokrasi dalam pemikiran klasik Robert Michels menekankan birokrasi diperlukan untuk eksistensi negara modern. Maksudnya, birokrasi sangat diperlukan bagi keberadaan negara modern. Negara modern membutuhkan birokrasi yang besar karena melalui birokrasi inilah kelas-kelas yang punya posisi politik yang dominan akan memperoleh dominasinya dan mempertahankan kekuasaan diantara berbagai elite. Mosca lebih menekankan pada birokrasi sebagai alat bagi elit yang berkuasa secara dominan, sedangkan

Weber melihat birokrasi sebagai satu-satunya alat yang netral selebihnya melihat birokrasi secara politik.

Menurut para teorisi ini, terlepas dari sifat-sifat personal anggotanya, seorang elit memperoleh kekuasaan dari organisasi internalnya. Elit membentuk minoritas yang bersatu dan kohesif dalam menghadapi massa yang tak terorganisir dan terpecah-pecah. Dalam kata-kata Mosca, "Kekuasaan minoritas sangat menggiurkan semua orang dalam mayoritas." Banyak keputusan besar yang mempengaruhi masyarakat diambil oleh elit (Haralambos, 2000 : 603). Bahkan dalam masyarakat yang demokratis, banyak keputusan penting tersebut mencerminkan kepentingan elit itu sendiri dan kurang mencerminkan kehendak rakyat. Para teorisi elit menggambarkan mayoritas (massa) bersikap apatis dan tidak peduli pada isu-isu besar sehari-hari. Massa umumnya dikendalikan dan dimanipulasi oleh elit, secara pasif menerima propaganda yang membenarkan kekuasaan elit.

Pendekatan Mosca yang mengemukakan variabel mendasar dalam teori ini lebih memfokuskan birokrasi sebagai tipe organisasi politik yang pemikirannya lebih pada kelas secara politik (kelas yang berkuasa). Sebaliknya, Mosca lebih menspesifikasikan sifat-sifat kelas yang berkuasa dimana kelas pertama yang memonopoli kekuasaan politik datang dari kelompok pejuang, kelompok fungsionaris agama, aristokrasi sehingga menurut Mosca kekuasaan politiklah yang membedakan kelas ini. Hal ini sama dengan apa yang disebut oligarki oleh Michels dimana kekuasaan berpusat dari atas karena itu birokrasi tetap diperlukan untuk melestarikan

dan mempertahankan kekuasaan kelas yang berkuasa. Sedangkan Weber memandang kekuasaan berpusat dari atas dan kontrol diturunkan dari atas (Etzioni, 1983:17) yang merupakan bentuk yang tidak berbeda dari patrimonial.

Dengan demikian, uraian Mosca lebih condong pada suatu tipe masyarakat birokrasi yang ditentukan oleh sifat-sifat kelas yang menguasainya walau tidak menspesifikasikan kelas tertentu (dalam hal ini kelompok etnik atau kelompok agama saja). Menurut penulis ini belum terlalu jelas karena hanya menjelaskan bagaimana individu-individu tertentu bisa menduduki posisi kekuasaan atas satu kelompok etnik saja. Misalnya, mereka yang memiliki kekuasaan dalam pemerintahan formal ternyata berada dibawah kekuasaan individu lain diluar sistem seperti etnik atau tokoh agama yang berpengaruh. Jadi, implikasi dari teori Mosca dapat dilihat sampai pada masyarakat birokratis kebanyakan, artinya dikendalikan oleh birokrasi kelas dominan yang dikuasai oleh etnik dan agama. Tetapi, sebagai etnik-etnik yang tidak terdiferensiasi, bisa saja sembilan puluh persen dari mereka mendukung kelas yang berkuasa.

Adapun berbagai kritik terhadap teori elit birokrasi yang penulis kemukakan disini adalah bahwa Mosca tidak melihat sejauh ke depan kalau perkembangan masyarakat akan muncul dari berbagai kelompok (etnik dan agama) yang ingin selalu berkuasa. Mosca hanya menekankan pada kelas yang menguasai dan dikuasai, dalam konteks negara-negara Asia dan Indonesia, tingkat kekuasaan dari kelompok-kelompok tertentu seluruhnya harus diukur secara relatif dan tidak mutlak berdasarkan teori

Mosca, bisa juga dengan teori Michels yang nantinya dianggap dapat menjawab dan menganalisa dominasi kelas berkuasa elit birokrasi di Kupang. Tetapi bagaimana persaingan itu berlangsung melalui berbagai pergantian harus dilihat dari apa yang oleh Blau disebut sebagai jaringan pertukaran sosial.

Jadi ada indikasi bahwa walau Mosca tidak melihat pertumbuhan kelas berkuasa secara dominan, perkembangan ini menimbulkan pandangan bahwa dengan berkembangnya masyarakat maka struktur sosial menjadi semakin terbagi kedalam banyak kelas dari berbagai golongan etnik yang saling bersaing. Kritik yang dapat dilontarkan terhadap teori kelas dominan adalah bahwa teori ini tidak pernah mengembangkan ide secara sistematis dan penekanannya yang menyeluruh hanyalah pada sistem dua kelas begitu sistem pluralisme berkembang. Bagaimanapun juga, asumsi Mosca di masa mendatang tidak membayangkan kebijakan pemerintah dalam membagi persamaan kelas masyarakat. Apakah Mosca dan pemikir lain tentang elit birokrasi memberikan interpretasi tentang kelas-kelas dalam masyarakat yang terbagi secara etnis, sebagian besar dasar asumsi ini akan dilihat dari tuntutan masyarakat etnik akan interpretasi yang lain. Hubungan antara etnik dan kelas berkuasa di jembatani oleh struktur di birokrasi dimana kelas berkuasa mungkin terlampaui menekan sehingga hubungan sosial ini ditandai oleh adanya konflik sosial dan politik.

Dengan bantuan teori-teori diatas, penulis akan dapat menganalisis realitas elit politik dan elite birokrasi pada tingkat lokal masyarakat

majemuk di Kupang, yakni dengan melihat elit dalam konteks dominasi atas etnik dan agama dalam kelas-kelas tertentu walaupun birokrasinya mendekati modifikasi birokrasi Weber. Atau elite memobilisasi etnik berdasarkan kasta-kasta sosial yang ada dalam masing-masing kelompok etnik. Para elit yang berkuasa membutuhkan kepercayaan dari kelompok etnik dan agama yang dalam bentuk perklienan ditumbuhkan atas dasar kesamaan kultur seperti kesamaan asal daerah, bahasa dan etnis. Dalam analisa Mosca atas elit birokrasi, ia lebih memahami elit dalam konteks struktur organisasi. Bagi Mosca, elit muncul dari pengorganisasian dalam masyarakat dan organisasi akan melahirkan sebuah elit yang cenderung dominan karena adanya keinginan menguasai dan dikuasai. Sedangkan Michels juga melihat dari pendekatan organisasi dan pribadi dimana elite akan mempertahankan kekuasaan atas kelompok-kelompok kelas yang dominan.

Realitas sosial pada masyarakat multi-etnik dan agama di Kupang setidaknya menguatkan pendapat Mosca dan bisa juga pendapat Michels tentang elit politik atau kelas berkuasa yang mempertahankan kekuasaannya sebagaimana terkonstruksi oleh berbagai hal diantaranya kelompok etnik dan juga kelompok agama. Jadi, kelompok ini pada dasarnya juga bisa membangun elitnya sendiri, walau untuk kondisi sekarang elit ini bisa mencari dukungan kekuasaan dari etnik atau kelompok agama yang berbeda dari keinginan kelompok etnik itu sendiri. Dengan demikian, teori elit kekuasaan memang dapat diperbandingkan

dengan teori etnik dan agama dengan harapan kelak akan ada keseimbangan struktur birokrasi.

Dari berbagai kajian oleh para teorisi elit tersebut, pada umumnya elit dan kelompok masyarakat dipilah menjadi dua kelas, yakni kelas atas dan kelas bawah, yang keberadaannya di tengah-tengah masyarakat etnik dan agama lebih tampak terkonsentrasi pada, *pertama*, etnik dominan yang terkonsentrasi dalam kekuasaan politik dan birokrasi. Elit ini akan senantiasa berusaha menjadikan elit mereka sebagai elit yang dominan dan selaku kelas yang berkuasa. Kelompok elit yang terorganisir seperti misalnya etnik Roti atau etnik Flores yang lebih dominan di birokrasi akan memandang bahwa penguasaan oleh satu kelompok etnik saja (satu kelas) akan cukup bagi jalannya tata pemerintahan yang efektif. Karena itu, Mosca mengemukakan bahwa jika elit muncul dalam pengorganisasian salah satu kelompok maka mereka akan menjadi dominan. Demikian pula, Michels mengatakan bahwa jika elit terkonsentrasi pada satu tangan maka ada kecenderungan untuk tetap mempertahankan kekuasaan atas kelompok lainnya.

Kedua, individu dari kelompok etnik secara politis juga mempunyai kepentingan yang signifikan dengan elit-elitnya di jabatan politik dan birokrasi, masalah loyalitas kelompok merupakan masalah yang kompleks dalam ikatan atas dasar etnik dan agama sehingga kelompok elit akan senantiasa menjabarkan dirinya dalam kepentingan etniknya sendiri. Karena itu, Mosca menyebut elit membentuk minoritas yang bersatu dan kohesif dalam menghadapi massa yang tak terorganisir dan

terpecah-pecah. Menurut Mosca, kekuasaan minoritas sangat menggiurkan semua orang dalam mayoritas.

Baik Michels, Mosca, dan teorisi elitis dan pluralis lainnya, teori-teori mereka masih relevan sebagai pendekatan terhadap elit politik dan elit birokrasi yang mendominasi dan mempertahankan kekuasaan mereka. Akan tetapi, semua ini bergantung pada data akurat yang mendukung salah satu teori dalam menganalisa perkembangan masyarakat Kupang. Kelas atau kelompok yang dimaksud dalam *The Rulling Class* elit yang menguasai dan dikuasai dalam persaingan untuk dapat tetap mendominasi dan mempertahankan kekuasaan sebagaimana ditekankan oleh Mosca dan Michels merupakan tipe-tipe kelas yang muncul dari kelompok yang memiliki prestasi prestasi untuk berkuasa di Kupang.

1.5.4. Politik Identitas Etnik dan Agama.

Kajian politik identitas sering diartikan sebagai sebuah bentuk karakter jati diri dari sebuah proses dinamika golongan etnik yang tumbuh bersama dengan sebuah institusi negara (State), (Suparlan, 2004). Etnik dan agama dalam politik identitas juga dimaknai sebagai relasi kekuasaan dalam suatu masyarakat yang berdasarkan kultur, ras, agama, keturunan, sejarah, ataupun bahasa. Sedangkan identitas sendiri merupakan representasi dari budaya, simbol maka identitas lebih memusatkan perhatian pada artikulasi yang tersusun atas kelompok-kelompok seperti etnik dan agama yang mengeksplorasi pemahaman ini dalam kehidupan bermasyarakat. Pemahaman yang berbeda dalam masyarakat (identitas)

telah membagi ruang sosial menjadi kelompok-kelompok yang berbeda sehingga pola pemahaman masyarakat di Kupang akan memandang identitas mereka senantiasa berbeda dalam arti lebih memiliki konsekwensi-konsekwensi penting bagi tindakan elite dalam menentukan kekuasaan.

Kekuasaan dalam hal ini adalah sesuatu hal yang pokok bagi kelompok masyarakat karena mengandung nilai-nilai kultural yang mendasar bagi mereka untuk dipertahankan ataupun diperebutkan. Penonjolan serta pengakuan tersebut hadir menampakkan proses pembentukan pengakuan biasanya ketika ia tidak lagi menemukan bentuknya secara nyata, artinya ketika ia merasa menjadi bagian yang minoritas, terpinggirkan dan tidak lagi menemukan adanya sebuah bentuk pengakuan dirinya maupun identitas etnisitasnya, yang merupakan bagian dari adanya sebuah institusi organisasi apapun termasuk negara.

Dengan demikian, masalah yang mewarnai politik identitas etnik dan agama merupakan mobilisasi orang dalam kelompok-kelompok identitas komunal yang didasarkan atas ras, agama, kultur, bahasa, dan seterusnya. Persaingan dan konflik akan lebih menguat apabila elemen utamanya, yakni faktor identitas primordial (suku, agama, ras, kultur, dan sebagainya), bersinggungan dengan distribusi sumber daya ekonomi, sosial, dan politik kekuasaan dalam suatu masyarakat.

Dalam perspektif ini, penulis akan menganalisis mengapa etnisitas bermakna penting dalam perilaku masyarakat multi-etnik. Ini perlu dilihat dari konseptualisasi identitas etnis yang meliputi kategorisasi, fungsi, ciri

dan syarat kemunculan dan kebangkitan etnik dalam politik. Dengan melihat berbagai literatur maka penulis akan menjelaskan etnisitas dari tiga perspektif yakni perspektif primordialis, perspektif konstruktivis dan perspektif instrumentalis (Lay dalam Isaac, 1975).

Dalam *perspektif primordialis*, fenomena etnis dalam kelompok sosial dicirikan oleh gambaran kewilayahan, agama, budaya, bahasa dan organisasi sosial sebagai sesuatu yang sudah mapan. Ciri ini tidak berubah dan cenderung konsisten didalam kelompok. Perspektif konstruktivis lebih memfokuskan pada identitas etnik sebagai hasil dari proses sosial yang kompleks, ketika batasan simbolik terus mambangun dan dibangun oleh mitologi, suatu penjelasan historis akan bahasa dan pengalaman masa lampau. Sedangkan perspektif *instrumentalis* lebih manaruh perhatian pada proses manipulasi dan mobilisasi politik ketika kelompok sosial tersebut tersusun atas dasar atribut etnis seperti kebangsaan, agama, ras dan bahasa.

Pembahasan ini juga akan memberi penjelasan mengapa dan bagaimana elit politik dan elite birokrasi berpikir dan bertindak dalam kaitannya dengan kategori posisi identitas etnik dan agama tersebut. Dalam perspektif primordial, posisi orang akan pasif karena ada anggapan bahwa kebudayaan suatu kelompok etnik merupakan sesuatu yang sudah mapan. Sementara perspektif instrumentalis menganggap tatanan kelompok etnik tidak teratur dan ini menjadikan individu lebih aktif. Pada bagian ini elite lebih berperan dalam penggalangan dukungan pada etnik dan agama dalam upaya mencapai kekuasaan politik dan birokrasi.

Alasan yang mendasari perilaku elit dalam menggalang dukungan etnik akan juga ditelusuri melalui konstruksi pemikiran mereka. Melalui konstruksi ini akan bisa dipahami bagaimana elit menggunakan dan mengkonstruksi etnik dan agama sebagai dua makro struktur yang mempengaruhi perilaku politik di Kupang NTT. Oleh karena itu, perlu dipahami bagaimana kehidupan masyarakat terbentuk dalam proses terus-menerus (Berger dan Luckmann, 1990). Teori konstruksi sosial yang dipopulerkan oleh Berger dan Luckmann pada dasarnya juga berada dalam sosiologi pengetahuan dan lewat teori ini ada tiga usaha yang dilakukan Berger dan Luckmann untuk mengembalikan hakekat peran sosiologi pengetahuan.

1.5.4.1. Konseptualisasi Etnisitas

Etnik atau etnisitas dipahami sebagai suatu identitas kelompok yang sangat eksklusif dan relatif berskala besar, didasarkan pada ide kesamaan asal-usul serta keanggotaan yang terutama berdasarkan kekerabatan. Dengan demikian, etnik adalah kelompok yang dibedakan oleh warna kulit, bahasa dan agama, etnik meliputi suku bangsa, ras, kebangsaan dan kasta (Haralambos and Holborn, 2000).

Berbagai pernyataan akademik sering menonjolkan kategorisasi yang digunakan untuk menggolongkan seseorang sehingga ia dapat dikatakan sebagai anggota dari suatu etnis tertentu. Harowitz (1985:52) melihat dari faktor kelahiran dan darah. Dengan faktor tersebut maka seseorang dapat dibedakan atas warna kulit, bahasa dan kepercayaan. Sedangkan Rudolf (1986:2) melihat faktor batas-batas wilayah dalam

sistem politik tertentu sebagai pertimbangan utama. Jadi, walaupun seseorang berbeda warna kulit dan bahasanya, tetapi jika ia tinggal dalam suatu wilayah tertentu, maka ia sudah dapat dikatakan satu etnis. Dari tinjauan psikologi, seseorang dikategorikan satu etnis apabila (1) siap secara mental untuk berkorban baik untuk kepentingan etnisnya atau dirinya sendiri, (2) orang yang bergabung dalam kelompok etnik cocok dan dapat dipercaya oleh anggota kelompok etnik yang lain (Hogg & Mullin, 1999 dalam E. Hale, 2004 ; 473).

Dari berbagai indikator ini, penanda-penanda penting dari suatu etnis tercermin dari identitas kultur yang terdiri dari ras, bahasa, agama dan adat istiadat. Aspek ras dilihat dari karakteristik fisik yang tampak dari anggota masyarakat tertentu, misalnya warna kulit, bentuk muka, jenis rambut, tingga badan dan sebagainya. Penggunaan bahasa dapat menjadi penanda identitas sehingga menjadi unsur pembeda antara suatu etnis dengan etnis yang lain. Aspek agama bisa menjadi kekuatan yang mengikat para pemeluknya, tetapi sekaligus menciptakan sumber konflik ketika berhadapan dengan bukan pemeluk agama itu. Demikian juga, adat istiadat dapat menciptakan ciri dan kekuatan yang mengakar pada suatu etnis.

Selain dilihat dari teori elit, identitas dan perilaku elit juga dapat dipahami dari pendekatan yang menjelaskan etnisitas dan agama. Dua perspektif yang lebih dominan dalam melihat perkembangan etnisitas adalah perspektif primordialist dan instrumentalist (Kuper dan Kuper, 2000: 309; Hale, 2004:459). *Pendekatan primordialist* dikembangkan

oleh Geertz, Van Berghe dan Edward Shills sementara instrumentalist dikembangkan oleh Enloe dan daniel Bell. Dalam pendekatan primordialist, elit menerima apa adanya kebudayaan suatu etnis tertentu; sementara dalam pendekatan instrumentalist, elit aktif menggerakkan etnik dalam arena-arena tertentu.

Ikatan *primordial* diartikan sebagai perasaan yang lahir dari sesuatu yang dianggap ada dalam kehidupan sosial, sebagian besar dari hubungan langsung dan hubungan keluarga tetapi juga meliputi keanggotaan dalam lingkungan keagamaan tertentu, bahasa tertentu atau dialek tertentu serta kebiasaan-kebiasaan sosial tertentu (Geertz, 1963). Persamaan hubungan darah, ucapan, kebiasaan dan sebagainya pada hakikatnya memiliki kekuatan yang kuat. Atau, primordialisme adalah ikatan yang menggambarkan bangsa sebagai dasar kemurnian dan komunitas organik, yang juga berarti sebagai identitas dari anggota-anggotanya, yang merasakan satu ketetapan hati dan kasih sayang penuh secara emosional terhadap hal-hal tersebut (David Brown, 2000:6). *Primordialisme* menentukan siapa yang dituakan dan siapa yang paling berpengaruh, yang berakhir dengan kepatuhan anggota kelompok pada keyakinan ideologi dan agama.

Menurut Geertz (1963), pelopor penelitian dalam bidang ini, sesuatu yang primordial adalah suatu kenyataan sosial yang terjadi secara alamiah. Ikatan-ikatan primordial mengalir dari dalam dengan rasa keakraban dalam kelompok yang bersifat spritual. Kelompok primordial adalah unit kehidupan bersama yang anggotanya memiliki hubungan

alami dan kewajiban timbal balik antar sesamanya, baik atas dasar pertalian darah, kesamaan bahasa maupun adat istiadat.

Geertz (1973:106), melalui konsep revolusi integratifnya, unsur utama dalam kelompok tersebut adalah kelompok primordial. Kelompok tersebut merupakan sebuah unit sosial yang anggotanya didasari oleh ikatan primordial. Sesuatu yang primordial adalah suatu kenyataan sosial yang alamiah dan keterikatan yang berasal darinya memiliki tenaga dalam. Ikatan primordial tampaknya lebih mengalir dari rasa keakraban alamiah. Namun, ada pihak yang mengatakan bersifat spritual bukan interaksi sosial (Geertz, 1973:206). Selanjutnya, Shils (1975), yang termasuk pendukung perspektif primordialist, dengan tegas mengatakan bahwa orang-orang yang tergabung dalam suatu etnis biasanya berinteraksi dengan intensitas yang tinggi. Apa yang dikemukakan oleh Geertz dan Shils lebih menunjukkan bahwa ikatan budaya dalam etnis adalah sesuatu yang absolut. Basis utama dari primordialisme adalah adanya kesamaan biologis dan naluriah dalam melakukan formasi dalam kelompok masing-masing.

Pandangan primordialisme juga mendapat berbagai kritikan. Ini karena perspektif primordialisme memiliki kelemahan yakni mengabaikan berbagai kompetisi dalam bidang politik, ekonomi dan sosial budaya sehingga mendorong menguatnya (1) identitas dan emosi dari kelompok etnik (2) adanya aktor yang mendorong anggota kelompok etnik sehingga memiliki sentimen etnis (Rothschild, 1981:29). Kelemahan lainnya bahwa primordialisme tidak menjelaskan bagaimana identitas etnik dan unsur

psikologis kelak dapat berkembang menjadi suatu nasionalisme dan bagaimana sesuatu kelompok etnik yang ingin membentuk bangsa dalam evolusinya pasti kehilangan nasionalisme karena unsur identitas dan unsur psikologis yang saling tarik-menarik kuat senantiasa menimbulkan sentimen dan konflik. Karena itu, dibutuhkan sudut pandang lain dalam menjelaskan fenomena tersebut, yang oleh Enloe (1973:272) disebut sebagai *constructed manipulated*.

Dalam *pendekatan instrumentalist* etnisitas dipandang sebagai sesuatu yang membantu individu dan kelompok, khususnya kepentingan elit dan institusi untuk mencapai kekuasaan. Biasanya hal ini digunakan saat kelompok minoritas berada pada posisi sangat miskin atau tak berdaya sehingga membutuhkan suatu *privilege*, yang dalam hal ini individu dalam kelompok direkrut guna promosi jabatan yang lebih tinggi. Secara ringkas dapat dikatakan bahwa berbagai isu etnisitas merupakan respon terhadap perlakuan pilih kasih.

Para teorisi *instrumentalist* berpandangan bahwa etnisitas merupakan sarana yang digunakan elit untuk mendukung kekuasaan. Etnisitas bagi kaum *instrumentalist* juga tidak bersifat alamiah. Etnisitas merupakan sumber politik sebagai sarana kohesi bagi orang yang akan bersaing menduduki jabatan dalam elit birokrasi dan memfasilitasi etnik dalam mengartikulasikan kepentingan orang atau kelompok tersebut secara politik. Dengan demikian, etnisitas adalah sesuatu yang *manipulated and constructed*. Alasannya, etnisitas bukanlah sesuatu yang diakibatkan oleh pembawaan turun-temurun dan fisik saja, melainkan

adanya konstruksi yang dilakukan oleh aktor terhadap kelompok etnik atau agama secara *inter-subjective* (Feagen & Feagen, 1996:12).

Jadi, Pemahaman elite terhadap etnik dan agama adalah sesuatu yang digerakkan. Hal ini menjadi mudah karena dalam masyarakat majemuk isu etnik menjadi penting. Seperti yang diungkapkan oleh Rabushka dan Shpesle (1972 : 63-64) menunjukkan bahwa etnisitas seringkali mendominasi konflik politik dalam masyarakat dimana komunitas etnik terorganisasi secara politis, dan kelompok didalamnya memiliki sejarah kolonialisme yang permanen dan terpisah, institusi sosial, budaya dan praktik yang terpisah.

Setelah dekade 1980-an, perhatian pada etnik beralih dari organisasi sosial ke kesadaran dan imajinasi sebagai faktor konstitutif etnik yang dipelopori oleh Benedict Anderson (2001). Pendekatan ini menekankan bahwa faktor yang menentukan etnisitas seperti kesamaan keturunan, sejarah dan masa lampau, atau daerah asal pada akhirnya tidak harus dibenarkan secara historis dan bersifat statis. Tetapi faktor persepsi dan imajinasi yang diyakini dan dipercaya oleh kelompok menjadi faktor yang penting (Anderson, 2001).

Dalam konteks Indonesia, khususnya Kupang, apa yang digambarkan Benedict Anderson mungkin relevan dan berguna untuk memahami konflik antar etnik sejalan dengan menipisnya nasionalisme dan pluralitas masyarakat Indonesia. Namun demikian menurut hamat penulis pandangan nasionalisme kebangsaan seperti itu terlalu menekankan aspek psikologis dan subyektif dan mengabaikan bentuk

bangsa yang juga bersifat material objektif. Dengan kata lain, kebangsaan bukanlah suatu gagasan tata kultur yang semata-mata bersifat abstrak yang dibayangkan tetapi juga sesuatu yang menyangkut persoalan objektif praktis. Apalagi untuk masyarakat Kupang NTT, konteks ini belum bisa diterima karena masing-masing etnik pada umumnya saling mengidentikkan dirinya dengan ikatan dan asal usul dari etnik tersebut.

1.5.4.2. Etnisitas dan Persaingan

Bangkitnya etnisitas dalam suatu negara dipengaruhi oleh dua faktor yakni faktor reaktif dan faktor kompetitif. Pendukung utama dari faktor reaktif adalah Hechter (1974) yang memadukan pendapat Barth dengan kolonialisme internal yang muncul dalam menentang kaum fungsionalis yang berpandangan bahwa industrialisme pasti diikuti dengan integrasi minoritas etnis dalam suatu kebudayaan industrial nasional. Ia memberikan penjelasan tentang bertahannya solidaritas etnis pada masyarakat modern dalam kerangka pembagian kerja kultural dalam keseimbangan etnik.

Ada dua ilmuwan yang mengkaji pandangan kultural ini yakni Gellner (1965) dan Mughan (1973). Gellner (1965) mengemukakan pandangan tentang hal-hal yang mendorong bekerjanya keterikatan kultural. Gellner memandang mobilisasi etnik sebagai produk dari tindakan-tindakan pengikat yang dilengkapi dengan penyebaran perkembangan yang tidak seimbang. Pandangan Gellner pada umumnya tidak berbeda dengan Hechter, namun berbeda dalam hal penekanannya saja. Gellner menekankan perbadaan kultural yang tajam sedangkan Hechter

menekankan ciri-ciri kultural bisa menjadi dasar persaingan dan pengucilan. Hechter mengabaikan kaitan-kaitan temporal yang pasti antara mobilisasi etnik dengan periode industrialisasi. Dalam pandangan Gellner Industrialisasi memperdalam sentimen etnik jika tidak segera terjadi asimilasi. Namun Hechter berpandangan bahwa potensi mobilisasi etnik bisa tetap laten selama beberapa dasawarsa berjalannya industrialisasi, yang akan dibangkitkan oleh faktor politik dan ekonomi saja.

Persoalannya sekarang bukanlah terletak pada kebangkitan etnik yang memberi peluang bagi elit untuk melanggengkan kekuasaannya, akan tetapi elit politik itu mengatur etnisitas kelompok agama demi kehendak untuk mendapat pengikut dan dukungan kekuasaan. Lebih dari apa yang dikatakan oleh Keller (1985 :153), elit strategis sebagai simbol dan agen kolektif memakai aspek *instrumental* seperti etnik dan agama sebagai usaha menonjolkan peranan elitnya, agar publik terkesan terhadap apa yang mereka buat. Dalam kognisi, elit dianggap sebagai ahli, berwenang menentukan dan memperkuat kekuasaan untuk mencapai tujuan kelompok dan dalam perilaku moral mereka sebagai elit standar.

Elit politik juga menggerakkan etnisitas. Fenomena umum dari berbagai birokrasi di dunia modern tetap mencerminkan adanya representasi berlebihan dari kelompok-kelompok rasial, bahasa dan agama yang dominan di suatu negara. Hal ini nampak jika dilihat dari struktur birokrasi di tingkat nasional dengan fokus perhatian pada posisi-

posisi kunci. Data yang dikumpulkan Peters (1978:102) menunjukkan bahwa di AS, Kanada, Israel, Malaysia, dan India kelompok-kelompok etnik dominan menguasai antara 67% sampai 87% posisi kunci birokrasi sampai pada tingkat nasional.

Dalam konteks Indonesia, Liddle (1970) menemukan adanya hubungan antara etnisitas dengan organisasi politik. Bahar (1997) menemukan hubungan elit dengan etnisitas. Liliweri (1995) menemukan komunikasi antar etnisitas. Dalam tulisan-tulisan mereka nampak dominasi primordialisme, terutama etnisitas sebagai variabel yang mempengaruhi kesetiaan dan perilaku mereka dalam politik kekuasaan. Hasil studi mereka menemukan bahwa bentuk kesetiaan primordialisme, kekerabatan, etnik, ras, bahasa, agama dan budaya merupakan hal penting dalam kesetiaan budaya politik di tingkat lokal. Elit yang tidak melakukan ini akan kehilangan dukungan, dan bagaimana jika elit merangkul agama dalam wilayah yang masih penuh unsur religiusnya dan tradisionalnya.

Hasil studi Liddle, Bahar dan Liliweri diatas memperlihatkan bahwa elit tradisional berorientasi dan mencari legitimasi dalam masa lalu masyarakat yang unik dan berbeda dalam kepemimpinan pasca-kemerdekaan. Jelaslah bahwa elit birokrasi yang kuat menjadi faktor yang menentukan kuat tidaknya suatu kekuasaan birokrasi. Hanya saja Liddle, Bahar dan Liliweri tidak melihat jauh kedepan apakah elit yang kuat itu berpengaruh terhadap etnik dan agama serta penciptaan kekuatan sosial baru dan pengaruh sejarah terhadap hal ini diberbagai daerah sangat berbeda dalam perubahan struktur sosial serta

bergesernya struktur masyarakat dalam beragam bentuk, dan melalui apa pengaruh kekuasaan itu digalang atau ditanamkan. Selain itu juga tidak bisa dilihat seberapa dalam elit yang berpengaruh di jabatan politis dan jabatan birokrasi dan mempertahankan kekuasaanya.

Dengan cara yang sama, etnik juga bisa didekati secara primordial yang merujuk pada ikatan-ikatan primordial dalam suku, agama, hubungan darah, daerah, adat istiadat dan ras sebagai penentu status seseorang (Geertz, 1963). Hakikat kesetiaan primordial berbeda dari kesetiaan politik. Kesetiaan primordial bersifat alami sehingga sangat kuat dan tidak mudah goyah. Fanatisme menjadi ciri dari kesetiaan primordial. Oleh karena itu, pendekatan primordial mempunyai kecenderungan yang tinggi untuk membela mati-matian anggota kelompok yang lain karena adanya kepercayaan bahwa anggota mereka tidak bersalah dan perlu dibela dari ancaman orang atau orang lain yang ingin menghancurkan kelompok primordial mereka dan nilai-nilai yang mendasari kelompok primordial tersebut (Geertz, 1963).

Implikasi teoritik dari perspektif ini dapat dilihat pada, *pertama*, aspek etnisitas sebagai inti saliansi (ikatan atas dasar etnik) politik dari masing daerah dan ini tercermin dalam beberapa studi yang telah dilakukan. Hal ini dapat dilihat dari studi Clifford Geertz tentang dimensi politik dari suatu daerah juga dimensi etnik yang difokuskan pada masing-masing keunikan sejarah, struktur sosial, budaya dan politik. *Kedua*, studi tentang etnik telah diadopsi oleh *state society* yang mempunyai kesamaan karakter etnisitas atau telah gagal dalam menguraikan implikasi etnik.

Menurut penulis definisi Narrol berbeda dari Geertz. Dalam pandangan Geertz, definisi ini dapat ditolak karena belum menjadi satu komunitas etnik, karena dengan cara ini fenomena kelompok etnik tidak teramati secara menyeluruh begitu pula posisi mereka dalam masyarakat dan budaya maupun juga fungsi dan struktur mereka. Kelompok etnik harus dapat diidentifikasi sebagai suku bangsa karena harus memiliki ciri dan kesamaan secara intern dan perbedaan secara ekstern dengan kelompok lain, tidak saja karena memiliki nilai budaya tetapi juga bahasa yang khas yang menjadi identitas kelompoknya. Karena itu, dalam studi etnik dipersoalkan atribut apa yang dipakai untuk dapat mengatakan bahwa suatu kelompok tergabung dalam suatu etnik dan bagaimana kelompok etnik tersebut berkembang.

Pendekatan Barth dan Anderson juga bertentangan dengan Geertz. Menurut hemat penulis masih terdapat berbagai masalah kebangsaan dalam menghadapi suatu dilema, yaitu bentuk-bentuk bangsa. Negara-bangsa masa kini pada dasarnya adalah modern secara objektif, tetapi pada saat yang sama bentuk-bentuk modern itu punya akar yang kuat dan sangat lama dalam bentuk-bentuk asosiasi kultural. Sejarah panjang kontroversi muncul dengan menempatkan isu menurut pola ini. Hal ini tidak termasuk menerima klaim nasionalis karena kekunoan dan kontinuitas sejarah bangsanya sendiri. Pemahaman atas dilema itu tidak mengharuskan kita untuk menerima seluruhnya asumsi primordialis yang begitu menonjol dalam teori *mainstream* hingga 1960-an. Yakni, bentuk-

bentuk yang sudah ada sejak dulu pada dasarnya meletakkan landasan bagi aliran budaya dan sejarah.

Menurut hemat penulis, berbagai teori etnik yang dikemukakan diatas, oleh Fredrick Barth misalnya, lebih menekankan persoalan etnik yang muncul dalam memobilisasi politik, memanipulasi simbol dengan menggunakan identitas etnik sebagai instrumen. Sedangkan Van Den Bergh (1969) dan Furnivall (1948) lebih menekankan konteks masyarakat majemuk dengan kebudayaan yang beragam sehingga bisa saja terjadi konflik dan saling dominasi antar etnik.

Dalam konteks sosial politik masyarakat Kupang, kajian dan teori primordialisme etnik dari perspektif instrumentalis dan teori etnik Anderson lebih mendekati permasalahan di Kupang. Hal ini karena, **pertama**, secara teoritik tipologi Geertz memberikan landasan konsep untuk memahami perbedaan etnik dari segi suku, agama, ras, bahasa yang tidak saja terjadi di daerah asal etnik tetapi terjadi juga di daerah yang masyarakat etniknya sudah mejemuk. Sedangkan Anderson memberikan landasan kesamaan keturunan, sejarah dan masa lampau serta adanya konflik diantara mereka. Disamping itu, kekuasaan yang sah di Kupang bersumber dari ikatan primordial yang mengakar kuat dalam sejarah dibela dengan tegas; etnik yang ada di Kupang juga lebih menonjolkan perasaan yang lahir dari hubungan kelompok. Dalam keluarga maupun dalam lingkungan keagamaan tertentu, bahasa menjadikan mereka sebagai suatu kekuatan yang solid. **Kedua**, suku, agama, dan bahasa oleh masyarakat etnik di Kupang dijadikan parameter

identitas mereka dalam kelompok hingga pemerintahan. Satu etnik saja akan membuat proses jalannya kebijakan pemerintahan menjadi lebih efisien, sehingga model instrumentalis ini mempengaruhi mereka terhadap aktor elite menentukan perilaku politik dari kekuatan kelompok etnik dan agama. Geertz juga melihat masyarakat mejemuk dengan tidak mengabaikan perspektif primordial karena terdapat jaringan aliansi yang cukup padat dan rumit dan sangat terartikulasi dari masa-masa sebelumnya dan bertahan hingga sekarang dan mengakibatkan kuatnya sentimen. Perspektif ini dapat dipakai untuk mengukur beragam etnik di Kupang yang didalamnya terdapat jaringan yang kuat dari pusat kekuasaan elit yang turun ke kelompok bawah.

Instrumentalis yang kuat di Kupang juga didasarkan atas bentuk batas etnik yang dibangun dengan sistem hubungan keterikatan keluarga dalam kelompok etnik melalui proses budaya, yakni bahasa. Penguasa baru juga mengenal batas etnik karena adanya perpanjangan tangan kolonialisme di Kupang sehingga dibentuk pengaturan kekuasaan administratif berdasarkan wilayah etnik dan agama dalam distrik dan sub-sub provinsi. Harapan akan adanya pembangunan multikultural agak sulit terwujud sebab identitas etnik dan agama lebih menonjol dan polarisasi atas dasar etnik terus meningkat. Dengan demikian, terjadi persaingan diantara kelompok primordial baik etnik maupun agama. Karena itu tak terelakkan lagi akan terbentuk kelompok primordial dengan segenap faktor yang mengikat seperti kesetiaan dan sentimen. Kesetiaan primordial ternyata dimanipulasi oleh elit untuk kepentingan

politik sehingga perilaku ini lebih mengedepankan perspektif instrumentalis.

Menurut penulis, secara teoritik perspektif instrumentalis dari teori Geertz dan teori etnik Anderson masih dekat untuk menganalisis etnik di Kupang. Semua itu tergantung pada situasi dan kondisi setelah peneliti mengambil data untuk menentukan kedekatan teori sebagai satu komponen pendukung kelas-kelas sosial yang dominan di birokrasi, politik sampai pada perekrutan etnik dan agama dalam kehidupan masyarakat. Teori-teori ini akan lebih memberi ruang dalam menganalisa permasalahan masyarakat multi-etnik di Kupang NTT. Dibanding berbagai teori-teori lainnya, kedua perspektif ini agak signifikan dari segi kultur, perilaku sosial, mobilisasi politik, aliansi antar kelompok, konflik diantara mereka serta ikatan sosial lainnya.

1.5.5. Agama Sebagai Komponen Pendukung

Agama merupakan sistem kepercayaan dan peribadatan yang digunakan oleh berbagai bangsa dalam perjuangan mereka mengatasi persoalan paling berat dalam kehidupan manusia. Agama merupakan keengganan untuk menyerah, menumbuhkan rasa permusuhan, penghancuran ikatan-ikatan kemanusiaan (Scharf, 1995:31).

Dalam sosiologi, perbincangan tentang agama yang dipelopori oleh berbagai tokoh sosiologi diantaranya Durkheim (1983), Weber (1978), Berger (1994) dan Robertson (1995). Weber menekankan fungsi politik dan sosial yang dijalankan oleh agama. Weber melihat agama melakukan fungsi-fungsi politik yang sangat berbeda pada berbagai

strata sosial dalam masyarakat yang mempunyai stratifikasi sosial. (Weber, 1978: 491). Bagi strata sosial yang mempunyai hak-hak istimewa, ditandaskannya, agama berfungsi sebagai suatu alat untuk melegitimasi atau membenarkan posisi sosial mereka yang berkuasa dan memiliki hak-hak istimewa sebagai kelas. Oleh karena itu, peran agama dalam kehidupan sosial cenderung konservatif. Sebagai legitimator posisi sosial kelompok-kelompok yang dominan, agama menyatakan bahwa tatanan sosial, ekonomi, politik merupakan suatu pernyataan dan penjelmaan kehendak supernatural dan karenanya diterima apa adanya.

Muncul pertanyaan apakah hadirnya agama dalam dukungan politik elit birokrasi terkait fungsi agama sebagai sumber legitimasi atau ada sumber nilai lain dan kultur dalam menjalankan kekuasaan. Terdapat dua perspektif mengenai keterlibatan agama dalam politik yakni, *pertama*, pengelolaan secara organik yakni tidak memisahkan agama dengan politik. *Kedua*, pengelolaan sekularistik yakni memisahkan agama dengan politik. Jadi, setidaknya secara formal, dukungan agama dalam membangun kekuasaan adalah melalui indikator organik, diferensiasi dan privatisasi.

Pola diferensiasi merupakan pola yang menganut pluralisme kekuasaan yang berakar dari perspektif Weber; dalam hal ini penguasa menganut pemisahan agama dan politik dan menggunakan agama sebagai instrumen mencapai tujuan kekuasaan politik (yakni dukungan untuk berkuasa atau krisis kekuasaan). Sedangkan pola privatisasi

mementingkan persoalan keselamatan sebagai hak individu sehingga tidak dipolitisasi (Weber, 1978)

Dalam realitas sosial masyarakat multi-etnik di Kupang, berbagai pertarungan agama dalam birokrasi akan lebih banyak terjadi jika timbul pergeseran kekuasaan dari satu agama ke agama yang lain. Atau secara agak kasar, potret politisasi agama dan etnik dalam birokrasi selalu terlihat dari persaingan antara Protestan dan Katolik dalam politik komposisi di tingkat lokal. Keadaan ini selalu menimbulkan rivalitas tersembunyi berkedok agama maupun etnik antara mayoritas versus mayoritas yang sudah lama terjadi di Kupang. Kondisi ini setidaknya menguatkan pendapat Weber dimana agama melaksanakan fungsi sebagai alat penguat posisi sosial mereka yang berkuasa.

Perkembangan keterlibatan kelompok-kelompok agama yang ada di Kupang NTT tidak dapat dipisahkan dari kehidupan komunitas etnik mereka sendiri. Berbagai teori menjelaskan bahwa agama juga memainkan peran yang sangat kuat dalam kehidupan politik. Kondisi yang ada di Kupang dapat kita lihat dari berbagai perbedaan dan pertentangan teori seperti, misalnya, Robertson yang lebih menekankan nilai agama yang masuk dalam politik. Ia tidak menjelaskan apakah agama dan budaya merupakan faktor yang kuat untuk membangun suatu sistem kesukuan seperti yang terjadi di Kupang. Sedangkan Berger yang lebih menekankan kebutuhan dan persaingan dalam situasi yang pluralistik karena persaingan agama cenderung mengarah pada dominasi seperti apa yang telah dikemukakan oleh teori-teori elit tersebut.

Dari berbagai teori agama diatas, teori Weber dan Berger dapat dijadikan acuan untuk melihat peran agama dalam birokrasi di Kupang. Hal ini karena dalam politik di tingkat lokal unsur agama memainkan peranan penting dalam ikut menentukan status elit dalam birokrasi menurut kepentingan etnik. Sedangkan Berger melihat ciri psikologis birokrasi yang muncul dari lembaga keagamaan, yang selalu merasionalisasi persaingan. Persaingan terbentuk ketika alat politik yang tidak memadai menghapusnya sehingga kekuatan ini cenderung kearah persaingan. Disamping itu, agama juga memberi posisi kekuasaan bagi mereka yang telah mendominasi kekuasaan pemerintahan dan hampir dalam berbagai keputusan pemerintah menyangkut masalah sosial kemasyarakatan para elit selalu berdialog dengan tokoh-tokoh agama yang dianggap dapat memberi pengaruh dan saingan legitimasi politik bagi kepentingan etnik. Oleh karena itu, peran agama dan tokoh agama sangat penting bagi pemulihan tata pemerintahan di Kupang. Dengan demikian, teori Weber dan Berger lebih dekat dengan kondisi Kupang; namun, pada akhirnya hanya salah satu saja yang dipakai sebagai teori utama karena keinginan agama untuk mendominasi tidak bisa dilepaskan dari keinginan etnik untuk tetap berkuasa.

1.5.6. Relevansi Teoritis

Relevansi teoritik merupakan pantulan atau cerminan teori yang merupakan jawaban atas berbagai permasalahan yang telah diuraikan dimuka. Relevansi teoritis ini memfokuskan pada perdebatan elit politik dan elite birokrasi, etnik dan agama, yang secara umum dilihat dari

perspektif elit, etnik (primordialisme atau instrumentalisme), agama, persaingan dan kekuasaan. Terdapat banyak kecenderungan dalam pelbagai tulisan yang berkembang hingga kini. Kelompok teorisi elit masih dianggap penting karena belum ada teori elit politik dan birokrasi yang baru, selain pendekatan elit pluralis (teori elit berbeda dengan pluralisme). Pendekatan pluralis ini ditolak karena masih menimbulkan banyak perdebatan dalam hal-hal yang penting, kurang terdapat hipotesis yang diuji, tidak mampu membedakan teori normatif dengan empiris, dan tidak punya cukup database untuk melandasi teori empirisnya (George Moyser dan Margaret Wangstaffe, 1987). Disamping itu, penggunaan identitas etnik dan agama oleh elit berarti etnik dan agama mempunyai posisi dalam politik pemerintahan dan politik birokrasi diatur melalui suatu kepentingan politik. Identitas dapat diartikan dari segi agama dan etnik saja, sehingga penggunaan konsep identitas ini lebih pada etnik dan agama sebagai satu kesatuan. Dengan demikian, pendekatan elit kelas berkuasa dari Mosca dan Michels masih memberi tempat yang layak bagi eksistensi etnik dan agama untuk dapat bersaing mencapai kekuasaan politik dan birokrasi.

Perspektif elitis Mosca dan Michels dianggap lebih dekat dalam menjelaskan persaingan elit politik dan elite birokrasi di Kupang. Hal ini karena di Kupang kelompok elit berkuasa yang berasal dari etnik atau agama tertentu tetap memperkuat nilai-nilai dominan sebagai komponen pendukung kekuasaan dan memungkinkan kelanggengan dengan berbagai cara agar kekuasaan kelompok mereka tetap berputar dalam

lingkungan jabatan-jabatan birokrasi. Keinginan ini sedapat mungkin tetap berlangsung dan tidak ada keinginan untuk melepaskan kekuasaan yang sudah digenggam kepada kelompok lain. Mereka berharap agar kekuasaan ini dapat dilanjutkan oleh kelompoknya sendiri atau dalam lingkungan keluarga terdekat, walaupun diantara kelompok tersebut sering terjadi konflik kepentingan antara berbagai kelompok etnik dan agama.

Teori-teori klasik melihat elit politik dan elit birokrasi berkuasa secara dominan sebagaimana dikemukakan oleh Michels dan Mosca. Penekanannya adalah pada sifat-sifat kelas yang mendominasi kekuasaan dalam hal ini kelompok etnik tertentu atau mereka yang dilatarbelakngi oleh satu agama tertentu seperti Protestan saja atau Katolik saja atau satu marga tertentu dengan berbagai cara berupaya untuk tetap dapat tetap eksis dalam kekuasaan birokrasi. Michels melihat kekuasaan terpusat pada suatu tangan dan adanya kecenderungan untuk mempertahankan kekuasaan dalam kelompoknya sendiri. Sedangkan Mosca melihat kekuasaan elit birokrasi dibangun dari organisasi dimana mereka bertindak selaku elit.

Pola-pola persaingan yang terjadi dalam masyarakat multi-etnik di Kupang menunjukkan bagaimana persaingan ini bisa menjadi proses sosial politik yang terbuka bagi kepentingan etnik dan agama dari kelas-kelas yang belum terakomodasi. Hal ini karena fenomena elit telah mapan dan tidak berkembang karena perilaku elit tidak jauh berbeda dengan pola kolonialisme yang mewariskan kekuasaan oleh kelompok-kelompok tertentu. Bentuk ini tetap ada selama etnik yang dominan tetap berkuasa.

Bentuk dan pola yang diharapkan lebih terbuka hanya akan terwujud dengan adanya keseimbangan etnik dan agama dalam semua jabatan birokrasi sebagai tuntutan keterwakilan masyarakat di Kupang NTT. Pertimbangan-pertimbangan inilah yang akan dilihat dari gagasan Mosca dan Michels yang memiliki bentuk lebih dekat dengan latar belakang struktur budaya kelas dominan dan kecenderungan untuk mempertahankan atau mencapai kekuasaan (etnik dan agama) dalam suatu proses struktural dan kultural yang digunakan sebagai acuan untuk menjawab kondisi di Kupang NTT.

Dalam mengkaji etnik, perspektif primordialisme dan instrumentalisme pada umumnya menggunakan konsep tipologi, seperti Geertz (1963), Koentjaraningrat (1982), Furnivall (1948), Van Den Berghe (1969), Fredrick Barth (1988) dan Anderson (2001). Studi ini berbeda dengan studi sebelumnya walaupun masih menggunakan teori Geertz. Hal ini karena belum ada teori-teori etnik yang tepat untuk menjelaskan permasalahan etnik di Kupang sehingga tipologi Geertz dan Anderson masih dekat untuk mengkaji permasalahan etnik di Kupang. Selain itu, teori-teori Geertz memberikan suatu tipologi yang berbeda dari teori-teori lain yang sesuai dengan perkembangan masyarakat di Kupang. Di Kupang, ikatan primordial, suku, agama, bahasa, adat, dan hubungan darah masih sangat kuat dan bersifat alami. Hal ini menghasilkan ikatan atas dasar etnik yang bermuara pada bekerjanya politik kesukuan yang didukung oleh jaringan yang padat yang berlangsung untuk waktu yang lama. Kristalisasi ini selalu menimbulkan konflik antar berbagai

kepentingan yang, menurut Anderson, akan melemahkan nasionalisme. Ikatan yang kuat tersebut berhadapan dengan persaingan dan kesetiaan pada ikatan kelas dan kelompok masyarakat.

Primordialisme juga menunjukkan signifikansinya dari segi kultural dalam hubungannya dengan pola-pola perilaku sosial budaya, aliansi antara kelompok dan konflik serta tindakan sosial lainnya. Nilai-nilai budaya kelompok etnik ini dianggap penting karena nilai budaya akan berperan dalam persaingan politik dan konflik. Hal ini karena etnik akan kembali pada nilai budaya primordialnya masing-masing ketika mereka terlibat dalam mendukung suatu persaingan politik dan konflik dengan pihak lain, atau ketika mereka merasa tidak puas dengan perkembangan politik yang ada.

Karena adanya kesamaan nilai budaya dan agama di kalangan anggota-anggota kelompok maka akan muncul kelompok primordial dengan kepentingan primordial. Bila hal ini terjadi maka ikatan primordial menjadi suatu kekuatan politik dalam persaingan menuju tujuan kepentingan etnik dan agama. Oleh karena itu, yang menjadi faktor penting dalam konteks primordialisme adalah faktor yang mendorong digunakannya simbol primordial dalam usaha mencapai tujuan kekuasaan politik. Faktor inilah yang menjadikan kuatnya elit di birokrasi yang dengan segenap kemampuannya selalu menjadikan etnik dan agama sebagai instrumen yang mendukung kekuasaan politik mereka.

Dalam perspektif primordialisme agama, pemikir-pemikir seperti Durkheim (1969) dan Weber (1978) dalam berbagai tulisan ilmiah

mereka mengkaji teori-teori ini baik dari segi sosial, politik maupun bentuk kekerasan dalam agama. Tetapi tulisan ini juga membahas agama dan etnik dalam satu komponen masyarakat yang tidak terlepas dari konsep pemikiran agama secara organik. Semua pemikir ini menyatakan bahwa agama merupakan fenomena kemasyarakatan sosial yang utama.

Penulis lebih cenderung memakai teori Weber karena belum adanya teori-teori agama baru yang mendekati kenyataan dalam melihat dominasi elit agama di Kupang. Weber menyebut agama sebagai bentuk legitimasi yang paling efektif dan memberi makna realitas dalam kehidupan politik secara organik. Ketika agama direduksi menjadi fakta sosial, maka ia menjadi sesuatu yang secara primordial hadir sebagai sesuatu yang lahir menjadi milik suatu suku, bangsa, ras dan terlahir kembali dalam agama tertentu.

Bagi strata atas, agama dibenarkan sebagai alat legitimasi atas hak-hak kelas berkuasa dan agama cenderung konservatif yang oleh Weber disebut sebagai legitimator posisi sosial kelompok kelas yang dominan. Agama saingan bukan dianggap sebagai lawan tapi sebagai kebutuhan untuk merasionalisasikan pesaing sehingga cenderung kearah persaingan. Ini dipakai sebagai acuan dalam melihat primordialisme agama di Kupang dimana, dalam birokrasi, Katolik dan Protestan tetap memegang stratifikasi sosial yang kuat dan cenderung melibatkan agama dalam keputusan politik sehingga selalu menimbulkan pertentangan dan persaingan diantara kedua kelompok agama tersebut.

Berbagai permasalahan elit birokrasi dan etnik serta agama di Kupang setidaknya menguatkan pendapat para teorisi elit, teorisi etnik, dan teorisi agama bahwa:

Apakah benar dalam persaingan kekuasaan elit menggunakan identitas etnik dan agama sebagai instrumen atas kelompok lain dan apa saja jenis-jenis persaingan kekuasaan dalam mencapai kekuasaan itu terjadi di Kupang seperti yang diteorikan oleh Mosca dan Michels. Jika salah satu diantaranya benar, maka akan dijadikan teori yang relevan sebagai teori utama dalam menjawab permasalahan elit birokrasi di Kupang.

Apakah benar elit politik dan birokrasi terlibat dalam persaingan untuk mencapai kekuasaan ataukah ada alasan lain dalam keterlibatan elit tersebut seperti yang diteorikan oleh Mosca dan Michels. jika salah satu diantara keduanya benar, maka akan dijadikan teori yang relevan dalam menjawab permasalahan elit birokrasi di Kupang.

Apakah benar etnik dan agama atau yang lainnya digunakan sebagai instrumen pendukung elit birokrasi dalam mencapai kekuasaan ditengah-tengah perbedaan etnik seperti yang diteorikan oleh Geertz dan Anderson dan perbedaan agama seperti yang diteorikan oleh Weber. Jika salah satu diantara keduanya benar, maka akan menjadi teori yang relevan sebagai teori utama menjawab problem etnik dan agama di Kupang.

Apakah benar persaingan antar etnik dan agama di birokrasi juga dipengaruhi oleh faktor-faktor kekeluargaan seperti yang diteorikan oleh Weber.

Apakah benar penggunaan tiap pola persaingan elit birokrasi berdampak kuat terhadap masyarakat baik di kalangan pendukung maupun bukan pendukung serta hubungan antara keduanya seperti yang diteorikan oleh Mosca dan Michels.

Pembuktian pendapat teorisi elit, teorisi etnik, dan teorisi agama mengenai persaingan mempertahankan kekuasaan tersebut akan membutuhkan suatu penelitian yang cermat, mendalam dan sungguh-sungguh. Suksesi elit keluarga menjadi rute tunggal kekuasaan elit. Model semacam ini oleh Douglas Kellner (2003) disebut sebagai pendekatan teori sosial kritis radikal.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Orientasi Metodologis

Penelitian ini merupakan suatu studi yang bertujuan untuk mendapatkan pemahaman tentang elit politik dan birokrasi lokal dalam kaitannya dengan penggunaan identitas etnik dan agama sebagai instrumen dalam mencapai kekuasaan. Oleh karena itu, dari segi metode, penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan analisa deskriptif karena metode ini lebih berfokus pada analisa pemahaman dan pemaknaan. Dalam penelitian ini, semua hasil temuan di lapangan akan dianalisis secara deskriptif berdasarkan konsep-konsep teoretik.

1.6.2. Pemilihan Informan

1.6.2.1. Penentuan Populasi atau Satuan Analisis (SA)

Penelitian ini lebih difokuskan pada kelompok-kelompok elit politik dan birokrasi yang terlibat dalam upaya menggunakan instrumen identitas etnik dan agama dalam persaingan di Pemerintah Provinsi NTT dan Pemerintah Kota Kupang. Elit politik dan elit birokrasi dalam hal ini dikelompokkan menurut suku dan agama dengan matrik sebagai berikut :

Pemerintah Daerah TK I NTT

1. Kristen Protestan

- 1.a. Elite birokrat dan elite politik yang terdiri dari: Etnik Flores, Etnik Timor, Etnik Rote, Etnik Sabu, Etnik Alor dan Etnik Sumba.
- 1.b. Mantan elite birokrat dan elite politik yang terdiri dari: Etnik Flores, Etnik Timor, Etnik Rote, Etnik Sabu, Etnik Alor dan Etnik Sumba.
- 1.c. Tokoh-tokoh etnik dan agama dari: Etnik Flores, Etnik Timor, Etnik Rote, Etnik Sabu dan Etnik Sumba.

2. Kristen Katolik.

- 2.a. Elite birokrat dan elite politik yang terdiri dari: Etnik Flores, Etnik Timor, Etnik Rote, Etnik Sabu, Etnik Alor dan Etnik Sumba.
- 2.b. Mantan elite birokrat dan elite politik yang terdiri dari: Etnik Flores, Etnik Timor, Etnik Rote, Etnik Sabu, Etnik Alor dan Etnik Sumba.
- 2.c. Tokoh-tokoh etnik dan agama dari: Etnik Flores, Etnik Timor, Etnik Rote, Etnik Sabu dan Etnik Sumba.

3. Islam.

- 3.a. Elite birokrat dan elite politik yang terdiri dari: Etnik Flores, Etnik Timor, Etnik Rote, Etnik Sabu, Etnik Alor dan Etnik Sumba.
- 3.b. Mantan elite birokrat dan elite politik yang terdiri dari: Etnik Flores, Etnik Timor, Etnik Rote, Etnik Sabu, Etnik Alor dan Etnik Sumba.
- 3.c. Tokoh-tokoh etnik dan agama dari: Etnik Flores, Etnik Timor, Etnik Rote, Etnik Sabu dan Etnik Sumba.

Pemerintah Kota Kupang

1. Kristen Protestan.

- 1.a. Birokrat dan politisi yang terdiri dari: Etnik Flores, Etnik Timor, Etnik Rote, Etnik Sabu, Etnik Alor dan Etnik Sumba.
- 1.b. Mantan birokrat dan politisi yang terdiri dari: Etnik Flores, Etnik Timor, Etnik Rote, Etnik Sabu, Etnik Alor dan Etnik Sumba.
- 1.c. Tokoh-tokoh informal dari: Etnik Flores, Etnik Timor, Etnik Rote, Etnik Sabu dan Etnik Sumba.

2. Kristen Katolik.

- 2.a. Birokrat dan politisi yang terdiri dari: Etnik Flores, Etnik Timor, Etnik Rote, Etnik Sabu, Etnik Alor dan Etnik Sumba.
- 2.b. Mantan birokrat dan politisi yang terdiri dari: Etnik Flores, Etnik Timor, Etnik Rote, Etnik Sabu, Etnik Alor dan Etnik Sumba.
- 2.c. Tokoh-tokoh informal dari: Etnik Flores, Etnik Timor, Etnik Rote, Etnik Sabu dan Etnik Sumba.

3. Islam.

- 3.a. Birokrat dan politisi yang terdiri dari: Etnik Flores, Etnik Timor, Etnik Rote, Etnik Sabu, Etnik Alor dan Etnik Sumba.
- 3.b. Mantan birokrat dan politisi yang terdiri dari: Etnik Flores, Etnik Timor, Etnik Rote, Etnik Sabu, Etnik Alor dan Etnik Sumba.
- 3.c. Tokoh-tokoh informal dari: Etnik Flores, Etnik Timor, Etnik Rote, Etnik Sabu dan Etnik Sumba.

1.6.2.2. Penetapan Sampel atau Satuan Pengamatan (SP)

Dalam penelitian ini, satuan pengamatan diambil dari wakil-wakil di tiap-tiap kategori seperti yang tertera dalam penetapan satuan analisa, yakni wakil dari kategori Pemerintah Provinsi NTT dan Pemerintah Kota Kupang. Dalam hal ini Wakil dari birokrat, mantan birokrat, serta tokoh informal dari semua etnik yang berlatar belakang agama Kristen Protestan, wakil dari agama Katolik dan wakil dari agama Islam.

1.6.2.3. Penetapan Sumber Informasi

Satuan informasi juga jumlahnya sama dengan jumlah satuan pengamatan pada tiap aras di tingkat Provinsi, dan bisa juga teknik informasi dapat dilihat dari metode Spradley (1997:46) yang mengemukakan empat persyaratan yang perlu diperhatikan dalam menentukan informan yakni: (1) enkulturasi penuh; (2) keterlibatan langsung; (3) waktu yang cukup; (4) non-analitis, informan yang dipilih dalam penelitian ini bisa dilakukan secara *snowballing*.

Pada awalnya, informan dalam penelitian ini adalah elit politik dan birokrasi di Pemerintah Provinsi NTT, semua pejabat yang termasuk dalam eselon I dan II, dengan alasan perilakunya dalam persaingan mewakili pejabat eselon selalu mencari dukungan yang berlatar belakang identitas etnik dan agama, dan ada juga instrumen diluar eselon I dan II dalam birokrasi serta mantan pejabat di Pemerintah Provinsi NTT serta tokoh-tokoh informal di wilayah Pemda Kota Kupang.

Informan dengan kategori elit birokrasi yang menggunakan identitas etnik dan agama sebagai basis dukungan mencapai kekuasaan akan lebih komunikatif. Hubungan yang efektif dengan etnik dan agama ternyata sangat mendukung upaya elit untuk menduduki posisi kekuasaan. Dukungan etnik dan agama seperti ini setidaknya akan memberi sumbangan dalam mengantarkan elitnya memperoleh rute meraih kekuasaan dalam jabatan strategis, jabatan puncak dan jabatan dalam eselon II dan III di Pemerintah Provinsi NTT dan Pemerintah Kota Kupang.

Dengan demikian, pemanfaatan identitas etnik dan agama merupakan suatu usaha dalam mencapai kekuasaan di Pemerintah Provinsi NTT. Para pelaku dari sumber informasi adalah sama dengan satuan pengamatan pada tiap tingkat dan tiap aras, seperti birokrat dari berbagai agama pada semua etnik yang ada di Kupang, mantan birokrat dari berbagai etnik, tokoh informal, tokoh-tokoh agama lainnya. Dengan demikian dalam penelitian ini, SA ≠ SP = SI (akan tetapi bila ada pertimbangan organisatoris, antara lain waktu yang tersedia, jumlah tenaga asisten peneliti dan sebagainya, maka dapat pula SA ≠ SP ≠ SI,

artinya jumlah sumber informasi tidak sebanyak jumlah satuan pengamatan).

1.6.3. Pengumpulan dan Analisis Data

1.6.3.1. Wawancara

Data dalam penelitian ini merupakan data kualitatif yang dikumpulkan dengan menggunakan teknik interview, dokumentasi dan *participant observation*. Pertama, dalam wawancara mendalam (*in-depth interview*) baik terbuka maupun tertutup, subyek yang diwawancarai adalah setiap Sumber Informasi (SI) berdasarkan kategori kelompok Elit Birokrasi (Protestan, Katolik dan Islam). Aktor-aktor utamanya antara lain (Gubernur, Walikota, Sekda dan Assisten II dan III dalam jajaran birokrasi Pemerintah Provinsi dan Kota, juga berbagai mantan pejabat), etnik (Etnik Rote, Timor, Sabu, Flores, Alor, Sumba yang berpengaruh sebagai tokoh informal), tokoh agama (Pendeta, Pastor, serta pemuka agama), dan tokoh masyarakat yang memiliki mobilitas tinggi.

Wawancara dilakukan di rumah subyek. Hal dimaksudkan untuk memperoleh informasi yang terkait dengan cara mempertahankan kekuasaan elit melalui dukungan etnik dan agama. Selain itu, ada kemungkinan subyek tidak berani mengemukakan pendapat secara terbuka, khususnya pertanyaan yang dianggap agak sensitif soal etnik dan agama. Data yang berupa realitas subjektif merupakan esensi dari elit birokrasi, etnik dan agama sebagai suatu simbol diantara subjek yang bersaing. Informasi diperoleh dari informan kunci yang memiliki pengetahuan dan pemahaman yang luas tentang elit birokrasi dan etnik di

Kupang. Pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara mendalam (*in-depth interview*) yang tak terstruktur dan wawancara terbuka panjang (*long open-ended interview*) untuk mendalami dan menggali informasi data yang diperlukan. Sebelum melakukan tahapan eksplorasi data, peneliti mempersiapkan secara teknis mekanisme yang akan memperlancar penelitian misalnya pengadaan *tape recorder* dan penyusunan *interview guide*.

Pada awal penelitian, peneliti menjelaskan bahwa peneliti sebenarnya ingin mengetahui lebih banyak tentang politik lokal dan hal yang berkaitan dengan elit birokrasi dalam dua strata makro, yakni etnik dan agama. Karena informasi yang dihimpun termasuk hal peka, maka peneliti memulai mengidentifikasi berbagai pernyataan yang dimuat di media massa (Pos Kupang, NTT Ekspres, Radar Timor dan Cendana Pos) terutama yang berkenaan dengan persaingan elit dan putra daerah. Disamping itu peneliti menemui panitia pemilihan gubernur dan panitia pemilihan wali kota untuk meminta keterangan langsung seputar pencalonan dirinya sebagai kepala daerah. Peneliti juga meminta berbagai dokumen tentang usul calon kepala daerah dari tokoh masyarakat, tokoh agama dan parpol di daerah.

Guna memperoleh data yang diandalkan, peneliti menempatkan diri sebagai piranti pengumpulan data yang peka sekaligus adaptif terhadap dinamika kancah penelitian. Untuk kepentingan tersebut, selama beberapa bulan peneliti setiap saat berkunjung ke kantor Gubernur Kepala daerah TK I NTT, kantor Walikotamadya Kupang, lembaga gereja

Protestan dan Katolik (GMIT dan Paroki), berbagai tokoh masyarakat dari berbagai etnik. Dengan demikian, peneliti bisa bergaul secara leluasa dengan para responden sehingga semua bentuk kegiatan dan berbagai pertemuan kelompok etnik dan agama dapat diikuti oleh peneliti walaupun tidak secara penuh.

Wawancara mendalam dilakukan dengan terlebih dahulu harus membuat perjanjian. Dalam pelaksanaannya, wawancara akan dilakukan sedemikian rupa sehingga berlangsung tidak dalam keadaan yang formal, bahkan lebih baik cenderung bercerita pengalaman dan karir dari pejabat tersebut. Tempat wawancara bisa berubah, bisa dilakukan di rumah dan juga di kantor, tergantung waktu luang dari pejabat politik yang bersangkutan. Proses wawancara mendalam akan dihentikan jika peneliti merasa jenuh ketika dalam wawancara tidak ditemukan jawaban yang lebih urgen dari responden.

1.6.3.2. Observasi Partisipasi.

Berbagai kegiatan observasi partisipan dilakukan untuk mengamati aktor elit yang dipersentasikan dan berinteraksi dengan individu, maupun kelompok etnik dan kelompok agama, cara elit berinteraksi dan bernegosiasi serta pola hubungan antar etnik dan agama dalam kehidupan sehari-hari. Dalam hal ini, peneliti harus lebih banyak berada didalam kelompok etnik dan agama agar bisa memahami dan menafsirkan fenomena yang terjadi secara akurat, melihat apa yang dilakukan oleh elit terhadap kelompok etnik dan agama serta interaksi

timbang balik antara mereka dan bagaimana mereka berpartisipasi dalam menentukan keputusan politik di tingkat lokal.

Selain itu peneliti mendengar apa yang mereka katakan dan harapan dari etnik dan agama terhadap elit birokratnya dan interaksi timbal balik dalam kegiatan sehari-hari, kegiatan ekonomi, politik, sosial dan kegiatan keagamaan lainnya. Hal ini dimaksudkan untuk mengetahui dan memahami stigma, stereotip dan prasangka yang ada pada kelompok etnik dan agama serta hubungan diantara mereka. Stigma, stereotip dan prasangka, selain secara resmi, juga berbentuk ungkapan tertentu, misalnya guyonan bahkan bisa juga ejekan dan sindiran.

Dalam observasi, peneliti akan mengamati berbagai ragam perilaku elit politik dan elit birokrasi sampai pada dinas-dinas didalam wilayah Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kota Kupang yang terkait dengan penggalangan etnik dan agama yang relevan. Peneliti juga akan membuat catatan dalam bentuk *field notes* yang sangat penting dalam fenomenologi. Catatan lapangan adalah salah bentuk yang mewakili fakta sosial yang merupakan cara untuk mereduksi dan mengkonstruksi hasil pengamatan tentang berbagai peristiwa elit, etnik, agama, jika ada konflik untuk ditulis sebagai cerita yang representatif. Menurut Atkinson, sebagai bentuk representasi teks, catatan lapangan harus selektif.

Peneliti juga akan terlibat dalam kegiatan kelompok etnik dan keagamaan serta berbagai kegiatan pertemuan-pertemuan informal antara kelompok etnik dan agama. Dalam observasi, peneliti juga mengamati berbagai ragam perilaku informan yang terkait dengan

pandangan dan menyimak kata-kata yang relevan dengan kelompok etnik dan agama. Aktivitas ini akan membantu peneliti dalam melakukan observasi ketika penelitian dilakukan dimana selama itu peneliti berusaha mencatat dalam bentuk *field notes*. Dalam penulisan laporan, akan ada kutipan langsung yang dipaparkan apa adanya. Bahan yang terkumpul, baik wawancara maupun observasi partisipan, akan dituangkan dalam bentuk transkrip wawancara.

Bahan yang terkumpul dari wawancara mendalam dan observasi partisipan harus dituangkan dalam bentuk transkrip. Dalam kesempatan tertentu peneliti akan mengkonsultasikan hasil tersebut dengan co-promotor untuk mendapatkan penjelasan lebih lanjut mengenai proses analisis data hingga keakurasian data. Informasi dan bahan yang telah diperoleh tersebut akan dikaji oleh penulis dengan teori-teori yang relevan; guna mempertajam analisis, penulis akan melakukan berbagai diskusi dengan teman sejawat. Verifikasi abstraksi dilakukan melalui diskusi dengan teman untuk memperoleh manfaat dan data dapat diuji secara empiris dengan melakukan re-check dan cross-check informasi yang diperoleh dalam memahami kompleksitas fenomena. Cara ini dalam penelitian kualitatif lazimnya disebut triangulasi data.

Data sekunder diperoleh diantaranya dengan menjelajah pustaka berupa buku-buku, jurnal, dan berbagai hasil penelitian terkait dari akademisi dan artikel-artikel. Selain itu, data laporan juga dikumpulkan dari berbagai unit di dinas-dinas yang ada di bawah Pemerintah Provinsi NTT serta hasil renungan praktisi dan elit birokrasi. Riwayat hidup

informan juga dikumpulkan untuk mengungkapkan motivasi, aspirasi dan ambisi kehidupannya. Sementara itu, juga dilakukan penelusuran teks dan dokumen (juga dokumen sejarah), dokumen organisasi birokrasi seperti risalah rapat, berita acara organisasi, ARD/ART organisasi, dokumen lembaga legislatif yang terdiri dari usulan calon gubernur dan wakil dari tokoh etnik/agama, usulan fraksi (pencalonan, pemilihan dan pengangkatan gubernur dan wakil). Semua itu dilakukan secara cermat sehingga diperoleh gambaran masa lampau yang kemudian dicatat, disederhanakan dan diklasifikasikan.

Dokumen juga akan ditelusuri dari berita-berita koran lokal (Pos Kupang, NTT Ekspres, Radar Timor, Dian Desa), khususnya menyangkut data tentang pernyataan sikap dan perilaku kelompok etnik dan agama terhadap pencalonan elit politik dan elit birokrat, serta respons informan dalam momen politik penting tentang harapan dan keinginan dari etnik dan agama atau dari pendukung serta bukan pendukung terhadap pimpinan politik di tingkat lokal.

1.6.3.3. Cara Analisis.

Analisa data dalam penelitian ini bersifat kualitatif, analisa seperti ini mempunyai prosedur yang bersifat individual melalui investigasi dan penafsiran. Penelitian kualitatif merupakan suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku yang diamati dari suatu individu atau kelompok, masyarakat dan organisasi tertentu dalam suatu *setting* tertentu. Melalui penelitian kualitatif, peneliti

dapat mengenal subyek dan merasakan apa yang mereka alami dalam kehidupan sehari-hari (Bogdan dan Taylor, 1992 : 22).

Analisa ini didasarkan pada wawancara, pengamatan lapangan dan kajian dokumentasi. Ketiga hal tersebut merupakan data tidak terpisahkan yang dikaitkan dengan konsep dan teori yang dipakai. Semua ini diusahakan untuk dapat mengungkapkan: (1) data-data yang masih perlu dicari; (2) proposisi apa yang akan dihasilkan; (3) pertanyaan apa yang harus dijawab; (4) metode apa yang harus dipakai untuk mencari informan baru dan kesalahan yang harus diperbaiki (Nasution, 1988 : 9).

Proses analisis data dilaksanakan seiring dengan proses pencarian data, artinya setiap fenomena di lapangan selalu dikaji keterkaitannya dengan masalah yang telah dirumuskan, serta dicarikan dukungan teoritik, kemudian dilihat sesuai atau tidaknya dengan teori, serta dikaitkan dengan berbagai dimensi kajian yang ada.

Disamping dengan prosedur kualitatif di atas dalam melihat makna elit, etnik dan agama perlu dipahami dari sudut pandang pelaku asli yang disebut *first-order understanding* dan proses dalam peristiwa yang berlangsung perlu dinilai untuk mendapat penjelasan yang benar dari elit itu sendiri mengenai cara mereka dalam melihat kelompok etnik dan agamanya sendiri atau yang disebut *second-order understanding*. Peneliti juga berupaya menggali apa yang mendorong aktor melakukan tindakan tersebut. Informasi yang diperoleh dalam tahapan ini disebut eksternalisasi dalam pemahaman Bergerian.

Melalui analisa ini, peneliti terlebih dulu merumuskan sejumlah persoalan spesifik kedalam pedoman pertanyaan yang didasarkan pada teknik pengumpulan bahan-bahan yang telah diuraikan sebelumnya. Data yang sudah terkumpul melalui wawancara, observasi dan dokumen merupakan data yang tidak terpisahkan dari analisa masalah dan dikaitkan dengan konsep teoretis yang dipakai. Oleh karena itu, analisa dalam penelitian ini lebih bersifat deskriptif kualitatif.



BAB II
PROFIL PROVINSI
NUSA TENGGARA TIMUR
MULTI ETNIK DAN AGAMA

BAB II

PROFIL PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR MULTI ETNIK DAN AGAMA

Pembahasan mengenai Nusa Tenggara Timur sebagai profil kota multietnik dan agama dalam studi ini dimaksudkan untuk melihat konteks penggunaan dua instrumen identitas, yaitu etnik dan agama oleh elite birokrasi dalam persaingan untuk mencapai kekuasaan di lingkungan budaya dan sejarah yang cukup kompleks. Dalam interelasi antar etnik dan agama dengan segala identitas budaya yang menyertainya, secara historis mereka pernah dijajah dan dipecah-belah oleh penjajah untuk kepentingan kekuasaan pemerintah kolonial. Oleh karena itu, dalam bab ini akan dibahas kondisi geografi, kondisi sosial dan budaya, sejarah sosial Nusa Tenggara Timur, kondisi penduduk, sumber kehidupan penduduk, pola pemukiman penduduk, lembaga sosial dan adat, konflik sosial pada masyarakat Nusa Tenggara Timur, sebagai deskripsi analitis tentang profil Provinsi NTT.

2.1. Kondisi Geografis Nusa Tenggara Timur

Secara geografis, daerah wilayah Nusa Tenggara Timur termasuk daerah gugusan pulau yang tanahnya kering, bahkan tandus jika dibanding dengan wilayah-wilayah lain di Indonesia bagian barat. Sebagian besar daerah ini terdiri dari tanah yang keras dan berbukit-bukit dengan sungai yang sering kekurangan air. Hanya sedikit wilayah yang cukup menerima air memadai. Pulau-pulau di bagian timur Indonesia pada masa penjajahan dibedakan dari pulau-pulau di bagian barat. Pulau-pulau

di bagian Timur dikenal dengan nama Sunda Kecil atau *Kleine Soenda Eilanden* (London, HM. Stationery Office, 1920). Nama Sunda Kecil semakin terkenal dengan dibentuknya sebuah wilayah administrasi propinsi Sunda Kecil pada masa kemerdekaan Indonesia.

Pada 1954 dengan Undang-Undang Darurat No. 9 tahun 1954, nama Sunda Kecil diganti dengan Nusa Tenggara. Nama ini diberikan oleh Menteri P&K RI, Prof.Mr.Moh Yamin (Alm). Nama ini untuk pertama kali dicetuskan di Kupang pada tahun 1953. Karena itu walaupun lahirnya propinsi NTT tahun 1958, tapi nama Nusa Tenggara Timur bagi pulau-pulau bekas Sunda Kecil sesudah tahun 1958 masih tetap tergolong dalam provinsi NTT.

2.2. Sejarah Nusa Tenggara Timur

Daerah Nusa Tenggara Timur secara topografis mencakup pulau-pulau mulai dari kepulauan Flores. Pulau ini terletak di sebelah timur Sumbawa dengan luas 14.273 (atau Metzner, 1917:706, mencatat 14.125 km²), yang meliputi pulau-pulau Solor, Adonara dan Lembata. Pulau Sumba di sebelah selatan Flores dengan luas 11.000 km², termasuk pulau-pulau kecil Sakura dan Mengkudu; dan pulau Timor, yang merupakan pulau terbesar di Nusa Tenggara Timur. Sebagian pulau Timor (di bagian timur) sejak abad ke-18 sampai tahun 1975 berada di bawah pengaruh dan kekuasaan Portugis, sedangkan daerah baratnya berada di bawah kekuasaan pemerintah Hindia Belanda. Dalam tulisan ini dibahas daerah bekas kekuasaan Hindia Belanda yang luasnya sekitar 14.394,9 km².

Di bawah kekuasaan Belanda, Timor dan pulau-pulau sekitarnya termasuk kedalam satu kesatuan residensi, yang dikenal dengan sebutan *Timor en Onderhoorigheden*, yang kini menjadi Nusa Tenggara Timur (Maria Noach, 1984). Secara keseluruhan, Nusa Tenggara Timur mencakup daratan seluas 47.349,9 km² bersama-sama dengan pulau-pulau Rote, Sabu, Alor, Sumba, dan Flores yang terbentang dalam suatu rangkaian pulau-pulau besar dan kecil.

Pada abad XVI, bangsa Portugis masuk ke wilayah Nusa Tenggara Timur dengan membangun bentengnya di Solor pada 1566. Bersama dengan dibangunnya benteng, agama Katolik disebarkan ke kalangan penduduk di sekitar benteng tersebut. Pada 1613 Belanda muncul di Solor dan berusaha merebut benteng Portugis tetapi tidak berhasil sepenuhnya. Baru pada 1653 seluruh kekuatan benteng Portugis di Solor menyerah pada Belanda dan Portugis menyingkir ke Kupang. Pada 1656 berkat pasukan VOC yang kuat Portugis dapat ditaklukan, dan Belanda memperkuat bentengnya *Fort Concordia* di Teluk Kupang yang menjadi pusat perdagangan VOC di NTT (Maria Noach, 1984).

Usaha penentuan batas Pulau Timor oleh kedua bangsa tersebut sudah dimulai pada tahun 1828, kemudian tahun 1859, 1893, 1904 dan 1916. Sesudah Portugis mendapatkan Timor bagian timur, Belanda menguasai Timor bagian barat, dan dari pangkalannya Belanda menguasai pulau-pulau Rote, Sabu, Alor, Sumba, dan Flores untuk dimasukkan ke dalam wilayah Hindia Belanda hingga Proklamasi Kemerdekaan RI 1945.

2.2.1. Nusa Tenggara Timur pada Masa Pemerintahan Hindia Belanda, Masa Jepang dan Kemerdekaan

Pada masa kebangkitan nasional (1908-1942), kerajaan-kerajaan yang ada di Nusa Tenggara Timur pada umumnya telah berubah statusnya, yaitu menjadi swapraja. Ada 9 swapraja di Pulau Timor (Kupang, Amarasi, Fatuleu, Amfoang, Molo, Amanuban, Amanatun, Biboki, Insana), satu di pulau Rote, dan satu di Pulau Sabu. Sementara itu, terdapat 15 swapraja di Pulau Sumba (Kanatang, Lewa, Kambera, Tabundung, Melolo, Rindi, Mangili, Weijelu, Masu Karera, Laura, Waijewa, Kodi, Lauli, Memboro, Lamboya); sembilan di Pulau Flores (Ende, Lio, Larantuka, Adonara, Sikka, Ngada, Riung, Nagekeo, Manggarai); tujuh di Pulau Alor (Alor, Boranusa, Pantar, Matahari Naik, Kolana, Batulolang, Purma). Swapraja-swapraja tersebut terbagi menjadi bagian yang lebih kecil yang disebut *kefetoran* (Bambang Suwondo, 1978).

Kekuasaan Belanda atas NTT berpegang pada *Selfbestuur Regelen* tahun 1909, 1919, 1927 dan 1938 yang tercantum dalam *Indische Staatsblad* 1916 No. 372 yang menetapkan terbentuknya wilayah pemerintahan Keresidenan Timor dan daerah taklukannya (*Residentie Timor en Onderhoorigheden*) dengan pusatnya di Kupang. *Residentie Timor en Onder hoorigheden* terdiri dari tiga *Afdeling* dan 15 *Onderafdeling* serta 48 swapraja yang disajikan berikut:

Tabel 2.1 Residentie Timor

No	AFDELING	ONDER AFDELING/ IBU KOTA	SWAPRAJA
1	TIMOR	1. Kupang – Kupang	1. Gubernemen
	IBU KOTA		2. Amarasi
	KUPANG		3. Fatuleu
			4. Amfoang
		2. Rote – Baa	1. Rote
			2. Sawu
		3. Zuid Midden Timor (ZMT) – Soe	1. Molo
			2. Amanuban
			3. Amanatun
		4. Noord Midden Timor (NMT) Kefamenanu	1. Biboki
			2. Insana
			3. Miomafo
		5. Belu – Atambua	1. Belu
		6. Alor – Kalabahi	1. Bamusa
			2. Pantar Matahari Naik.
	3. K u i		
	4. Kolana		
	5. Batulolong		
	6. Purunau		
2	FLORES	1. Ende	1. Ende
	IBUKOTA		2. L i o
	ENDE	2. Oost Flores. Solor – Larantuka	1. Larantuka
			2. Adonara
		3. Maumere – Maumere	1. Sika
		4. Ngada – Bajawa	1. Ngada
	2. Riung		
		3. Nage – Keo	
	5. Manggarai – Ruteng	1. Manggarai	
3	SUMBAWA	1. Bima – Raba	1. Bima
	DAN SUMBA		2. Dompus
	IBUKOTA	2. Sumbawa – Sumba Besar	1. Sumbawa
	BIMA		3. Oost Sumba – Waingapu
		2. Lewa Kampera	
		3. Tabundung	
		4. Melolo	
		5. Rendi Mengili	
		6. Waijelu	
			7. Masu Kaieru
		4. West Sumba – Waikabubak	1. Laili
			2. Laura
			3. Waijewa
			4. Wanokaka
			5. Memboro
		6. Kodi	
		7. Anakalang	
		8. Lamboya	
		9. Umbu Ratu Nggai	
	3 Afdeling	15 Onder Afdeling	48 Swapraja

Dengan adanya sistem pemerintahan keresidenan, maka raja-raja tidak lagi mempunyai kedaulatan, sebab raja-raja itu hanya merupakan pejabat dalam satu struktur pemerintahan kolonial Belanda. Akibatnya, timbul gerakan-gerakan baru yang berhubungan dengan jabatan pemerintahan, misalnya, ditingkat desa di daerah *Dawan, Amaf*, timbul ketemukungan, beberapa temukung merupakan kefetoran dan beberapa *kefetoran* menjadi satu swapraja.

Dalam struktur lama, di bawah swapraja ada *gemente* untuk Flores dan *kefetoran* untuk daerah Timor. Masing-masing *Onder-Afdeling* dipimpin oleh kepala pemerintahan setempat (KPS,HPB) yang membawahi pula beberapa swapraja. Sesuai kepentingan politik kolonial Belanda, beberapa swapraja dihapuskan atau digabungkan, misalnya, enam buah kerajaan kecil di Kupang pada tahun 1917 digabungkan ke dalam kerajaan Kupang, yaitu Sonbai Kecil, Funay, Tabenu, Amabi, Semau, dan Amabi Oefeto. Pada 1916, kerajaan-kerajaan Rindi dan Mangili di Sumba digabungkan. Tahun 1915 Tananglia digabungkan dengan kerajaan Mamboro dan Mbukambero dengan kerajaan Kodi. Penggabungan kerajaan terutama dilakukan di wilayah yang raja-rajanya menentang kekuasaan pemerintahan kolonial Belanda. Karena Belanda berhasil membentuk struktur berdasarkan *Zelfbestuur Regelen*, maka seluruh pemerintahan raja-raja disatukan di bawah kekuasaan pemerintah kolonial dalam bentuk satu Keresidenan Timor dan daerah taklukannya seperti diikhtarkan dalam tabel di atas.

Berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I NTT tanggal 20 Juli 1963. No. 66/1/32 mengenai pembentukan kecamatan, maka Propinsi NTT dengan 12 Daerah Tingkat II dibagi menjadi 90 kecamatan dan 4555 desa tradisional, yakni desa-desa yang bersifat kesatuan geneologis yang diubah pelan-pelan menjadi desa gaya baru (Hermanus, 1985).

Pada 2003 wilayah Propinsi NTT dimekarkan menjadi 16 kabupaten dan satu kota. Kabupaten-kabupaten dan kota tersebut adalah Sumba Barat, Sumba Timur, Kupang, Timor Tengah Selatan, Timor Tengah Utara, Belu, Alor, Lembata, Flores Timur, Sikka, Ende, Ngada, Manggarai, Rote Ndao, Manggarai Barat dan Kota Kupang. Enam belas kabupaten dan satu kota tersebut terdiri dari 197 Kecamatan, dan 2585 Desa/Kelurahan (Disarikan dari Th. Hermanus *Sejarah Daerah NTT*, 1997/1998).

2.2.2. Pengaruh Kolonialisme terhadap Susunan Pemerintah asli

Orang Portugis dan Belanda mulanya datang ke Timor sebagai pedagang. Untuk kepentingan perdagangan, bangsa Belanda mengadakan perjanjian dengan penguasa-penguasa masyarakat setempat. Dalam perkembangan selanjutnya, perjanjian itu berkembang menjadi perjanjian yang mengikat pemerintah asli dan penguasa masyarakat setempat. Selanjutnya hal ini memberi kesempatan kepada orang Belanda untuk menanamkan pengaruhnya terutama dalam hal urusan pemerintahan, sehingga berubahlah sistem pemerintahan asli secara perlahan-lahan (Parera, 1980).

Dengan semakin mendalamnya senjata *divide et impera* Belanda memasuki tubuh pemerintahan asli di NTT, maka keadaan semakin kocak-kacir. Pada 1756 *Paravicini*, seorang komisariss tinggi VOC berhasil mengadakan kontrak dagang dengan 15 raja di Timor, Solor, dan Sumba yang sangat menguntungkan Belanda, karena perjanjian itu bukan hanya memuat pasal-pasal tentang perdagangan tapi juga terselip di dalamnya pasal-pasal politik yang menyatakan raja-raja itu mengakui kedaulatan Raja Belanda atas wilayah pemerintahannya.

Berdasarkan pengalaman dan pemerintahan yang semakin mantap, pada abad XIX Belanda mulai menjalankan politik kolonialnya di Timor berdasarkan beberapa prinsip. Pertama, pemerintahan harus dijalankan atas dasar adat, karena tidak menguntungkan Belanda bila dasar pemerintahan diganti dengan pola Eropa. Tentu saja adat itu harus disesuaikan dengan tujuan politik yang menguntungkan Belanda. Kedua, Belanda tidak perlu mengadakan kontrak dengan raja-raja di Timor, seperti halnya dengan raja-raja di sebelah barat Indonesia yang bergelar *Vorsten* atau *Sultan*. Raja-raja di Timor hanya merupakan pemuka utama masyarakat dalam kerajaan yang kecil-kecil (Parera, 1980).

Dengan demikian, maka kepala-kepala suku yang bergelar *fetor* dan *temukung* didepak dari hak kedudukannya semula. Mereka kemudian hanya menjadi bawahan atau suruhan pegawai-pegawai raja tanpa mendapatkan jaminan hidup. Tanah milik suku tidak lagi diakui oleh undang-undang pemerintahan kolonial. Semua tanah adalah *land domein*, yaitu milik *zelfbestuur* di bawah penguasa raja sendiri. Dalam

perkembangannya lembaga *zelfbestuur* sangat menguntungkan Belanda sehingga makin banyak pula hak dan kekuasaan diberikan kepada *zelfbestuur* yang pada gilirannya menguntungkan kekuasaan Belanda.

2.2.3. Sejarah Birokrasi di NTT

Para ahli sejarah mencatat perkembangan masyarakat di Pulau Timor dan sekitarnya ketika modernisasi mulai berlangsung di kawasan itu, benteng-benteng peninggalan aktivitas perdagangan menjadi awal dari Kristenisasi masyarakat tiga pulau utama itu. Kristenisasi dilancarkan oleh institusi agama Katolik dari Roma Vatikan dan Keuskupan Hindia Belanda di Batavia yang berpusat di Larantuka dan kemudian dialihkan ke Ende serta Atambua dan Timor Leste (Parera, 1984). Sedangkan agama Kristen Protestan diprogramkan oleh komunitas agama Kristen dari Belanda untuk dikembangkan di pulau Timor bagian selatan, termasuk ke pulau-pulau Rote, Sabu, dan Sumba.

Lewat dua pusat institusi gereja, pelbagai suku di NTT mengalami proses penyatuan baru sebagai umat beragama. Dengan satu keyakinan beragama Katolik, bahasa kesatuan yakni bahasa Latin (bila mengikuti upacara dan kebaktian resmi kegerejaan), dan bahasa Indonesia/ Melayu dalam pergaulan sehari-hari. Golongan cendekiawan dihasilkan oleh sistem persekolahan misi Katolik, serta organisasi kemasyarakatan dibentuk oleh para ulama Katolik, baik yang bercorak keagamaan maupun yang bercorak ekonomi. Sedangkan agama Protestan bekerja sama dengan birokrasi Hindia-Belanda yang dipengaruhi oleh etika agama Kristen mampu mempersatukan suku-suku yang mendiami wilayah Timor

bagian selatan, pulau-pulau Sabu, Rote, serta Sumba, yang kini dikenal dengan GMIT (Gereja Masehi injili di Timor) dan GKS (Gereja Kristen Sumba) yang disponsori oleh aliansi pendeta dan birokrat negara (Parera, 1984). Gereja-gereja itu mampu menghimpun para pendukung yang menjadi anggota umat kristen dengan keyakinan telogia protestan, bahasa kesatuan bahasa Belanda (untuk bahasa upacara atau Indonesia/Melayu Kupang) serta organisasi sosial dengan orientasi untuk menyebarkan ajaran Kristen dengan didukung oleh umat Protestan di Negeri Belanda.

Dengan demikian, institusi agama Kristen yang merupakan bagian dari gereja sedunia mempunyai kontribusi historis dalam proses integrasi nasional untuk membangun *nation-building* masyarakat NTT yang heterogen, khususnya corak nasionalisme keindonesiaan. Peranan historis ini masih tampak hingga Orde Baru berkuasa. Peranan gereja di NTT bergeser ketika institusi agama Katolik dan Protestan hidup berdampingan dengan institusi kenegaran Indonesia yang dibangun di NTT memasuki tahun 1970-an berkat *oil-boom* sebagai rejeki tak terduga dalam pembiayaan pembangunan di Propinsi NTT.

2.2.4. Lahirnya Propinsi NTT

Menurut hukum Negara Indonesia Timur (NIT) dengan Undang-Undang NIT No. 44 tahun 1950, tiga pulau besar, yaitu Flores, Sumba dan Timor dan pulau-pulaunya masing-masing menjadi daerah otonom. Pulau Flores merupakan pemerintahan otonom dengan sembilan swapraja, pulau Sumba dengan 16 swapraja; dan pulau-pulau Timor, Rote, Sabu dan Alor terdiri dari 20 swapraja (Hermanus, 1984).

Pada 1950 berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 21/1950, Lembaran Negara 1950 Nomor 59, daerah-daerah Flores, Sumba, Timor, Sumbawa, Lombok dan Bali menjadi satu propinsi dengan nama propinsi Sunda Kecil. Karena nama Sunda Kecil dianggap berbau kolonial, maka diciptakan nama yang lebih cocok dengan alam kemerdekaan, yaitu Nusa Tenggara. Nama Nusa Tenggara ini dibahas dalam rapat di Kupang dan disahkan dengan undang-undang Darurat No. 9/1954, yang juga dikuatkan dalam sidang parlemen RI tanggal 2-6 Juni 1958 UU Darurat No. 9, sehingga dengan demikian Sunda Kecil berubah menjadi Propinsi Nusa Tenggara.

Pada tahun 1957, setelah berlaku UU No. 1/1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan UU No. 64/1958, Propinsi Nusa Tenggara dibagi menjadi tiga daerah Swatantra Tingkat I, yaitu masing-masing Daerah Swatantra Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur. Daerah Tingkat I NTT meliputi pulau-pulau Flores, Sumba, Timor dan kepulauannya. Berdasarkan UU No. 69/1958 (Lembaran Negara tahun 1958 No. 122) tentang pembentukan daerah tingkat II dalam Daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur, lahirlah 12 daerah tingkat II di Propinsi Nusa Tenggara Timur.

Di pulau Timor terdapat lima kabupaten (termasuk Alor). Di pulau Sumba terdapat dua kabupaten, dan di pulau Flores terdapat lima kabupaten yang diresmikan pada Desember 1958. Pada 20 Desember 1958, Wakil Gubernur/koordinator Pemerintahan Nusa Tenggara A.S.

Pello, meresmikan berdirinya Propinsi Nusa Tenggara Timur di Kupang. Pada saat yang sama Pjs Gubernur NTT W.J. Lalamentik meresmikan lima kabupaten di Timor, dua kabupaten di Sumba dan lima kabupaten di Flores pada 14 Desember 1958.

Dengan Keputusan Presiden RI tanggal 14 Desember 1959. No. 476/M/1959, W.J. Lalamentik diangkat menjadi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur, terhitung sejak 1 Januari 1960 dan dilantik pada 4 Februari 1960. Beliau menjadi Gubernur NTT yang pertama.

2.2.5. Perkembangan Sosial Budaya

2.2.5.1. Perkembangan Suku-Suku di NTT

Suku-suku bangsa yang ada di Nusa Tenggara Timur masing-masing merupakan kesatuan etnik (*ethnic unit*) dengan bahasa dan tradisinya masing-masing. Ciri-ciri fisik penduduknya memperlihatkan ciri-ciri fisik Negrito dan Melanesia, terutama yang di Pulau Timor. Penduduk di pegunungan tengah Timor menampakkan ciri fisik mirip orang Papua, sedangkan penduduk di daerah pantai dan sebelah barat kepulauan NTT memperlihatkan ciri fisik Melayu (Schulte Noerdhoft, 1974).

Umumnya ciri fisik penduduk merupakan campuran ciri fisik Melanesia Proto Melayu dan Vedda Australoid. Bukti yang masih dapat kita saksikan adalah pada penduduk di pegunungan sebelah timur dan tengah Pulau Timor. Pulau Timor didiami oleh campuran suku-suku bangsa, seperti orang-orang Belu, Rote, dan Sabu, yang dianggap oleh penduduk aslinya sebagai pendatang, yang mendesak penduduk asli masuk ke daerah lebih pedalaman di pegunungan.

Suku bangsa Dawan (*Atoni Meto*), Suku bangsa Tetun, mendiami sebagian besar wilayah Kabupaten Belu. Suku bangsa Rote mendiami sebagian besar pulau Rote, Ndao, dan wilayah pantai utara Kabupaten Kupang, sebagian Kota Kupang di pulau Timor. Sedangkan suku bangsa Sabu mendiami pulau Sabu dan Raijuai (yang semula terdiri dari dua kecamatan Sabu Timur dan Kecamatan Sabu Barat); suku Sabu juga banyak berdiam di Pulau Sumba.

Suku bangsa Sumba mendiami wilayah Kabupaten Sumba Barat dan Sumba Timur. Suku bangsa Manggarai mendiami wilayah Kabupaten Manggarai. Sementara di kabupaten ini terdapat suku bangsa Pae dan Mbai serta Rajong dan Mbaen. Suku bangsa Ngada, Maung, Rongga, Nage Keo dan Palue mendiami wilayah Kabupaten Ngada. Di Kabupaten Ende terdapat suku bangsa Ende dan Lio. Di Kabupaten Sikka terdapat suku bangsa Sikka, Muhang dan Krowe Muhang. Di Kabupaten Flores Timur terdapat suku bangsa Lamaholot (Solor), yang merupakan suku terbesar di wilayah ini. Disamping itu juga berdiam suku bangsa Kedang, dan Labala. Di wilayah Kabupaten Alor, terdapat suku bangsa Belagar, Nedebang, Deing, Mauta, Lama, Abui, Kowel, Kamang, Kolana, Kramang, Kui, Melua, Seboda, Wersin, Maneta waluli dan Kelong.

Pada umumnya seluruh kegiatan berpusat pada keluarga atau suku. Oleh karena itu, keluarga atau suku sebagai pusat tempat kelompok kecil akan tetap berkuasa hingga perubahan sosial mencapai suatu titik ketika manusia merasa bahwa di luar lingkungannya ada rasa perlindungan dan rasa aman. Disamping itu, masih ada hal-hal lain yang membebani

masyarakat seperti kebiasaan suka membalas dendam dan ketakutan terhadap kekuatan gaib. Misalnya, masih ada perasaan tidak senang atau tidak menyukai seseorang dari etnik atau agama lain yang menduduki posisi strategis. Akibat dari ketidakpuasan itu, seseorang atau kelompok melakukan tindakan supranatural secara gaip atau magis untuk menyakiti pihak yang tidak disenangi tersebut.

Dengan demikian, hubungan sosial dalam masyarakat Nusa Tenggara Timur umumnya berdasarkan kekeluargaan dan gotong-royong. Kerja sama dalam kekeluargaan ini, baik dalam penyelenggaraan kegiatan spiritual (seperti dalam pelaksanaan upacara-upacara perkawinan dan kematian yang banyak memakan biaya) maupun dalam penyelenggaraan pembangunan rumah. Perkumpulan adat juga didasarkan atas kekeluargaan dan kepercayaan yang didasarkan pada struktur masyarakat geneologis religius. Pimpinan pada umumnya diangkat dari orang tua yang cukup terpercaya, berwibawa atau yang dituakan.

2.2.5.2. Lembaga Kekeluargaan dan sistem kekerabatan

Suku-suku bangsa yang sangat beragam di Nusa Tenggara Timur mengenal istilah kekerabatan yang berbeda-beda pula. Menurut Parera (1980), istilah untuk keluarga inti atau keluarga batih di kalangan orang *Dawan* adalah *ume*. Beberapa *ume* merupakan satu kesatuan keluarga luas yang disebut *puknes*, sedangkan beberapa *puknes* menjadi satu kesatuan *kuanes* yang merupakan kesatuan keluarga luas yang lebih besar. Beberapa *kuanes* menjadi satu kesatuan marga yang disebut *kanaf* atau *nonot*. Pemerintahan adat diwariskan menurut kriteria kemurnian

darah dan keturunan pertama nenek moyang cikal bakal. Pemerintahan geneologis ini diperkuat dengan pengukuhan teritorial yang dimilikinya. Bagi kebanyakan masyarakat Nusa Tenggara Timur, terutama di daerah-daerah pedalaman, pulau-pulau yang terpencil dan terpancar, golongan yang dianggap paling dekat dengan cikal bakal adalah kepala suku, raja-raja, dan bangsawan (kepala-kepala adat). Merekalah tokoh-tokoh masyarakat yang bertanggung jawab atas kelangsungan hidup kelompoknya. Oleh karena itu, dalam pemerintah adat, merekalah yang memegang kekuasaan dan menjadi pengawas terlaksananya ketentuan adat dan tradisi. Tiap masyarakat mempunyai mitos tentang tokoh manusia pertama yang dianggap sebagai cikal bakal mereka. Urutan geneologis dari cikal bakal sampai ke keturunan yang sekarang membentuk kerangka struktur sosial masyarakat adat. Sampai sekarang pemerintahan adat masih dipegang oleh dewan orang tua yang dipimpin oleh kepala adat masing-masing.

Pada kebanyakan masyarakat di Nusa Tenggara Timur, terutama di daerah-daerah pedalaman pulau-pulau yang terpencil dan terpancar, lapisan masyarakat yang dianggap paling dekat dengan cikal bakal adalah kepala suku, raja-raja dan bangsawan (kepala-kepala adat) dan juga tetua. Merekalah tokoh masyarakat yang bertanggung jawab atas kelangsungan keturunan yang hidup. Oleh karena itu dalam pemerintahan adat merekalah yang memegang kekuasaan dan menjadi pengawas berlangsungnya segala ketentuan adat dan tradisi. Sampai sekarang

pemerintahan adat dipegang oleh dewan orang tua yang dipimpin oleh kepala adat masing-masing.

2.2.5.3. Pengaruh Agama terhadap Masyarakat di NTT

Alam pikiran tradisional yang berdasarkan pada kekuatan gaib dan roh nenek moyang masih dominan. Kepercayaan ini ditandai oleh kegiatan-kegiatan upacara yang berhubungan dengan daur hidup dan pertanian serta pemujaan bulan dan matahari yang dianggap sebagai wujud dewa-dewa tertinggi yang disebut *Uis Neno* di daerah Dawan dan *Dua Nggae* di Ende. (Hidayat, 1984:55). Namun, dewasa ini kepercayaan itu semakin terdesak oleh berkembangnya agama Islam di wilayah pesisir dan agama Kristen dan Katolik.

Disamping agama Islam, agama Katolik di akhir abad ke-19 juga berkembang. Dalam perkembangannya, kedua agama itu sering mengalami bentrokan dan persaingan, terutama di pulau Flores. Agama Katolik semula dikembangkan oleh misionaris Portugis. Pada 1804 di daerah NTT hanya terdapat delapan orang misionaris yang pada tahun 1811 tinggal seorang saja. Bahkan sesudah tahun 1834 untuk sementara tidak ada seorang misionaris pun. Para dominikan diusir dari semua daerah, karena pemerintah Portugal bersikap anti-katolik. Pada tahun 1838 dengan dihapuskannya Keuskupan Malaka, Nusa Tenggara Timur dimasukkan ke dalam Keuskupan Goa. Dari Goa beberapa imam dikirim ke Dilli, dan ke Larantuka dan Sikka di Flores. Pada tahun 1862 jumlah umat Katolik di Flores meningkat dari 11.055 menjadi 18.757 pada tahun 1893 (Parera, 1984).

Sejarah agama di Nusa Tenggara Timur menunjukkan bahwa kebanyakan warga suku bangsa di Nusa Tenggara Timur memeluk agama Kristen (I.H. Doko, 1970). Dalam sejarah, pertentangan antar agama sedikit banyak disebabkan oleh pertentangan antar suku, seperti konflik yang awal-awalnya mewarnai perspektif historis di Nusa Tenggara Timur. Casegas dan de Sousa (1858:350) melaporkan perang antara orang-orang Islam dari Terong dan sekutu-sekutunya di pesisir Solor (*Solor Watang Lema*) melawan orang-orang Portugis yang beragama Katolik. Pertentangan ini mengundang keterlibatan Temate yang diakui kekuasaannya atas Solor dan campur tangan Belanda yang menyebabkan jatuhnya benteng Lewohayong pada tahun 1613 ke tangan Belanda (Bernes: 1987). Di pulau Timor terjadi perang yang bercorak keagamaan, yakni antara Belanda yang Protestan dan sekutu-sekutunya, (Solor, Timor, Rote, Sabu) melawan orang-orang Portugis dan Topassis yang Katolik (Fox, 1977). Perang ini berakhir setelah ditandatangani perjanjian Lissabon tahun 1859 yang menyerahkan daerah-daerah yang mayoritas penduduknya beragama Protestan kepada Belanda.

Di pulau Sumba dan Timor berkenaan misi Katolik dan Zending Protestan dan di pulau Flores, peranan gereja Katolik tidak dapat diragukan lagi sangat dominan dalam pembangunan masyarakat (dalam bidang pendidikan, sosial ekonomi, dan politik pemerintahan). Pendidikan yang diselenggarakan badan-badan keagamaan ikut mempersiapkan para pimpinan dan elite di pemerintahan (Th. Hermanus, 1985). Di Sumba, Timor dan Flores, sekitar 90% kepala pemerintahan baik swapraja

maupun daerah dan aparat yang membantu mereka adalah tamatan sekolah-sekolah yang didirikan oleh Misi dan Zending. Sarana-sarana kesehatan (seperti rumah sakit dan poliklinik) adalah milik lembaga-lembaga ini yang telah melayani masyarakat jauh sebelum pemerintah Indonesia mendirikan rumah-rumah sakit dan puskesmasnya.

Di kalangan gereja Katolik ada pula lembaga-lembaga, seperti *Delegatus Socialis (Delcos)* yang kusus bergerak di bidang sosial ekonomi, atau Dian Desa dan Yayasan *Kasimo* yang merupakan konkretisasi dari kepedulian gereja terhadap masyarakat. Disamping itu juga banyak LSM yang berafiliasi dengan gereja, seperti Yayasan Haumeni di Soe, Yayasan Mawar Saron di Sumba, *World Vision* di beberapa tempat di NTT yang bergiat dalam pembangunan masyarakat.

2.2.5.4. Struktur Sosial dan Sistem Politik

Dari segi struktur sosial dapat dilihat bawa penduduk Timor, yang juga dikenal sebagai orang Atoni, cenderung menganut sistem patrilineal di dalam hubungan kekerabatannya. C.E. Cunningham (1964) menyebutkan bahwa orang Atoni merupakan penduduk dari sembilan daerah swapraja yang terletak di wilayah Timor, yakni Amarasi, Fatuleu, Amfoang, Molo, Amanuban, Amanatun, Mimofa, Insana, dan Biboki. Sebagian dari mereka juga menjadi bagian dari penduduk Kupang, sementara penduduk Kota Kupang dan Pulau Semau sangat bercampur.

Struktur kehidupan sosial di Timor lebih banyak terkait dengan jarak hubungan geneologi. Pada tingkat yang paling dasar, penduduk Timor merupakan masyarakat yang terpisah ke dalam kelompok-kelompok

keturunan (klen atau marga). Mereka dipimpin oleh kepala klan dan menjalin hubungan sosial atas dasar sistem kekerabatan mereka. Itulah sebabnya kesatuan masyarakat Timor adalah tiap-tiap klan, dan kepala klan bertindak sebagai kepala pemerintahan (Schulte Nordholt, 1974:52-53). Hubungan dengan kekuasaan politik yang lebih tinggi dalam pelaksanaan sistem politik/pemerintahan dapat digambarkan sebagai berikut. H.J. Grijzen menyatakan bahwa di Timor terdapat tiga orang *liurai* yakni *fatu aruin* (dinasti Wehali), *sonbait* atau *sonobait* besar (*groot-sonnebait*), dan *suai kamanasa* (di Timor Portugis). *Liurai tatu amin* adalah yang tertua, yang juga mewakili Meromak Oan. Akan tetapi, *liurai-liurai* yang lain (*suai dan sonbai*) berkuasa sepenuhnya di wilayah masing-masing, bukan wakil dari Meromak Oan. A.D.M. Parera (1998) menyebutkan bahwa *Meromak Oan* tidak pernah aktif; hanya dalam beberapa hal dimintai nasehat oleh para *liurai*. Di bawah tiap *liurai*, ada kerajaan-kerajaan kecil yang kapala-kepalanya disatukan oleh pengakuan akan *liurai* untuk urusan-urusan politik ke luar. Akan tetapi, dalam soal lain (ke dalam) kerajaan-kerajaan kecil itu secara terus-menerus berada dalam pertentangan (konflik) dan persaingan.

J.D. Kruseman (1966:148) menyebutkan bahwa raja-raja di Timor memerintah tanpa aturan (*willekeurig*). Raja dibantu oleh beberapa bawahan yang bergelar *fetor* (*fetter*) yang tinggal relatif jauh dari pusat/raja. Di masyarakat Belu, pejabat bawahan itu menggunakan titel *loro*. *Fetor* juga merupakan raja-raja kecil yang merdeka. Di bawah *fetor* ada pembantu lebih kecil lagi dengan gelar *temukung* (*temokkon*) yang

bertugas mengumpulkan pajak untuk raja. Ada pula pembantu raja, yaitu kelompok prajurit yang disebut *orang brani* atau *meo*. Tiap raja memiliki kelompok *meo* yang bertindak sebagai pelopor perang. Biasanya mereka punya hubungan darah dengan raja.

Pembantu-pembantu/bawahan raja memandang pusat yang sakral sebagai sumber asal-usul. Meskipun ada kaitan geneologis, tapi dalam kenyataannya pemerintah di daerah sering dibiarkan berada di tangan *fetor*, dan raja hanya sedikit melakukan campur tangan sehingga membuat keadaan di daerah lebih bebas dari ketergantungan kepada pusat. Dengan begitu, kekuasaan politik kerajaan sesungguhnya lebih tersebar ke dalam kekuatan-kekuatan kecil daerah dan membangun kekuatan kelompoknya semakin otonom terhadap kelompok lain.

H.G. Schulte Nordholt (1974) dengan mengutip sumber dokumen Portugis (1725) mengemukakan bahwa Timor dikuasai oleh dua kerajaan besar, yakni Belu dan *Vaiquenos* (istilah orang Portugis untuk *Atoni*). Kedua kerajaan ini masing-masing menguasai dua lingkungan penduduk, yakni masyarakat Belu yang mendiami wilayah bagian timur, dan orang-orang *Atoni* di sebelah baratnya. Di wilayah Belu terdapat 46 kerajaan, sedangkan di wilayah *Atoni* terdapat 16 kerajaan. Kerajaan-kerajaan *Atoni* mengakui *sonbai* sebagai raja tertinggi. Selain itu, masih ada kerajaan Kupang yang menempati ujung selatan pulau Timor. Dalam keadaan yang semakin bergolak, pusat kekuasaan tertinggi juga berkurang pengaruhnya sehingga membuat kekuatan-kekuatan politik setempat berkembang dengan leluasa.



BAB III
JENIS-JENIS PERSAINGAN
ELITE POLITIK DAN
BIROKRASI SERTA
DUKUNGAN ETNIK
DAN AGAMA SEBAGAI
INSTRUMEN MERAIH
KEKUASAAN

BAB III

JENIS-JENIS PERSAINGAN ELITE POLITIK DAN BIROKRASI SERTA DUKUNGAN ETNIK DAN AGAMA SEBAGAI INSTRUMEN MERAIH KEKUASAAN

Pada bagian ini dibahas jenis-jenis persaingan elite di birokrasi, latar belakang persaingan, elite yang terlibat (politik dan birokrasi) serta alasan keterlibatan melalui dukungan etnik dan agama sebagai instrumen meraih kekuasaan. Sebagaimana diuraikan pada perspektif teori di depan, bahwa persaingan elite politik dan birokrasi selalu dipengaruhi oleh dua faktor yaitu etnik dan agama, yang merupakan dua kekuatan kompetitif. Perspektif persaingan elite disebabkan adanya perkembangan sejarah yang kuat di berbagai kelompok etnik dan agama yang terbawa ke birokrasi.

Pembahasan pertama, dimulai dari politik elite dalam persaingan, yang dilihat dari fenomena elite politik dan elite birokrasi. Karena, kekuasaan yang selama ini terlihat dominan dikendalikan oleh beberapa etnik yang terbagi atas Protestan dan Katolik sejak penyerahan tata pemerintahan Swapraja, kekuasaan bekas raja-raja kecil serta para fetor dan Temukung di Timor, yang diberikan kepercayaan sebelumnya sebagai kepala desa dan camat, kini menyebabkan bergesernya peran bekas raja-raja tersebut hingga pada perkembangan kultur politik di Kupang. Bekas raja-raja ini tetap meminta perhatian meski sebenarnya peran mereka telah digeserkan oleh peran kolonialisme.

Pembahasan kedua, jenis-jenis dan pola persaingan elite di Kupang. Persaingan ini melibatkan semua komponen warga etnik, agama,

organisasi pemuda, organisasi etnik, organisasi keagamaan yang semuanya memiliki kepentingan kekuasaan di birokrasi. Persaingan hanya pada elite pemerintahan, lebih khusus lagi elite birokrasi, pada jabatan-jabatan eselon satu dan dua di pemda provinsi dan kota dengan tingkat dan pola yang berbeda, serta mencerminkan berbagai penyebab dari peranan faktor-faktor identitas etnik dan agama tersebut.

Pembahasan ketiga, persaingan yang menunjukkan peranan kepentingan etnik dan agama. Persaingan ini tidak bisa dihindari dari kepentingan etnik dan agama, karena sejak awal berdirinya birokrasi di Kupang yang merupakan warisan kolonial, etnik di Kupang diberi peran yang berbeda sesuai dengan perbedaan agama yang dianutnya sehingga pada masa kemerdekaan – dengan beralihnya status pemerintahan – tidak dengan serta merta pembagian kekuasaan ini bisa berjalan sesuai dengan tuntutan masyarakat etnik di Kupang.

Pembahasan keempat, menyangkut proses politik serta perilaku elite birokrasi di Kupang, selain melibatkan seluruh warga masyarakat serta semua umat beragama di Kupang yang berpartisipasi melalui pilkada. Ada juga badan yang berwenang melakukan perencanaan pengendalian jabatan serta kepangkatan bagi elite di semua tingkat eselon, tidak lepas dari peran tokoh etnik serta tokoh-tokoh agama, di samping penentuan yang lebih privat dapat terjadi dari pengategorian agama dan etnik di lingkungan birokrasi.

Pembahasan kelima, tentang budaya politik birokrasi tidak serta merta merubah pola kehidupan masyarakat etnik dan agama, akibat peran

dominan beberapa etnik sejak terbentuknya pemerintahan di NTT. Hampir tidak adanya pembagian kekuasaan berdasarkan kepentingan etnik yang terjadi, adalah persaingan yang melembaga karena budaya berpusat pada etnik pemegang kekuasaan.

Pembahasan keenam, jaringan sosial serta upaya meraih kekuasaan birokrasi, beberapa faktor dominan seperti kekerabatan, patron, kekeluargaan merupakan faktor yang cukup berperan menentukan seseorang elite dapat mencapai kekuasaan di birokrasi. Walaupun dalam prakteknya, tidak terlalu nampak tetapi secara intern perilaku ini menjadi pendukung kuat jika relasi ini mendorong seseorang maju menjadi elite di pemerintahan.

Pembahasan ketujuh, pandangan partai politik di Kupang dalam persaingan meraih kekuasaan. Partai politik sebagai alat perantara kekuasaan pemerintah dan rakyat di Kupang, selama ini parpol belum sepenuhnya memahami harapan masyarakat etnik dan agama, karena parpol lebih mementingkan ideologi peran politiknya untuk mencalonkan figur yang secara profesional telah memenuhi kriteria dan tidak mementingkan ideologi identitas etnik dan agama di Kupang. Peran tokoh etnik serta pimpinan agama dalam memberikan restu mengenai bisa tidaknya seseorang dicalonkan sebagai elite birokrasi, merupakan budaya yang dominan di Kupang.

Hubungan antara pembahasan masalah penelitian dan tujuan penelitian pertama dan kedua, mulai dari politik elite yang cenderung didominasi oleh dua etnik mayoritas dan dua agama besar, selalu

mewarnai politik lokal di Kupang. Sehingga semua jenis dan pola persaingan semata-mata melibatkan etnik dan agama. Keterlibatan hanya pada elite politik dan elite birokrasi dengan alasan demi kepentingan etnik, sedapat mungkin tidak harus mengubah struktur yang didominasi oleh kelompok tertentu demi pewarisan generasi. Tetapi dalam semua jaringan sosial serta pandangan parpol dalam era multikultural, sudah mempertimbangkan pembagian kekuasaan bagi semua etnik dan agama.

Dalam hubungan antara semua pembahasan tentang persaingan elite di birokrasi dan peran dukungan faktor-faktor etnik dan agama untuk menjelaskan masalah dan tujuan penelitian pertama (mendapatkan pengetahuan dan pemahaman jenis-jenis persaingan elite birokrasi dalam upaya mencapai kekuasaan, dan latar belakang persaingan dibahas dalam pembahasan 3.1, 3.2 dan 3.3), dan masalah dari tujuan penelitian kedua (mendapatkan pengetahuan dan pemahaman tentang aktor-aktor yang terlibat dalam persaingan serta alasan keterlibatan dalam persaingan di jabatan politis dan birokrasi, dibahas dalam pembahasan 3.4, 3.5, 3.6 dan 3.7).

3.1. Elite Politik dan Elite Birokrasi dalam Persaingan

Pembahasan fenomena elite politik dan elite birokrasi dalam meraih kekuasaan di Kupang NTT, mengutarakan bagaimana kekuasaan politis dan birokrasi dilahirkan dari kekuasaan penjajah, dan kekuasaan yang dibangun dari keragaman masyarakat etnik dan agama di NTT. Fenomena ini sudah muncul sejak masa pemerintahan swapraja dan telah membudaya sebagai suatu kultur politik yang melahirkan semua jenis dan

pola persaingan yang melatarbeakangi mereka dalam persaingan di semua jabatan politik dan birokrasi.

3.1.1. Fenomena Elite dalam Pemerintahan Swapraja

Bangkitnya elite politik dan birokrasi daerah dalam permainan politik kolonialisme sampai terbentuknya propinsi NTT diakibatkan oleh pemberian peran yang besar oleh pemerintah kolonial kepada orang-orang dari kelompok-kelompok etnik Rote, Timor dan Sabu, ketika Belanda menduduki Kupang pada tahun 1653. Benteng Concordia yang dibangun Portugis ditempati Belanda, dan Belanda merekrut hampir semua orang-orang Kristen untuk bekerja membantu kepentingan VOC. Untuk memperkuat kedudukan di Kupang, Belanda mengadakan kontrak dengan raja-raja di Timor, Rote dan Sabu. Pada tahun berikutnya Belanda berhasil menjalin persekutuan dengan empat raja. Rote di bagian Timur (Landu, Oepao, Ringgou, dan Bilbab), dan di Timor, Belanda berhasil menjalin persekutuan dengan raja-raja Amarasi, Sonbai, Amabi Kupang, Taebenu, dan Amfoang (Fox, 1977).

Pada tahun 1917 terbentuklah Kerajaan/Swapraja Kupang berdasarkan *Gouvernementsbesluit* pada 14 Desember 1917 nomor 46. Semua wilayah *zespaleengebied* sekitar Kota Kupang diserahkan kepada Swapraja Kupang bentukan baru ini, kecuali wilayah yang disebut *vierkantepaalsgebied* di Kota Kupang yang tetap dikuasai oleh Pemerintah Belanda. Wilayah Swapraja Kupang bentukan baru itu meliputi *kefetoran-kefetoran* Taebenu, Amabi, Funai, Semau, Sonbai Kecil, Amabi Oefeto, dan Baubau. Berdasarkan *gouvernementsbestluit* itu,

Amarasi dikeluarkan dari *Onderafdeling* Kupang (yang semula diatur dalam *Staatblat* tahun 1879 Nomor 21). Pada tahun 1946 oleh *gouvernementsbesluit* tanggal 6 Februari 1946 nomor 9, wilayah *Vierkante paalsgebieth* diserahkan kepada Swapraja Kupang dengan ketentuan *Zelfbestuursbesluit* tanggal 19 April 1946 Nomor 3 (*Staatsblad* tahun 1946 Nomor 27)¹.

Perkembangan politik yang dimulai tahun 1920 merupakan pengaruh perkembangan politik dari Jawa, terutama lewat peranan tokoh-tokoh seperti D.S Pella, J.W. Amalo, M.H. Pello, J.J. Baker, E.R. Herewila, H. Yohannes, S.K. Tibuludji, C.F. Ndaomanu, I.H. Doko, dan J.H.A. Tolle (yang sebagian besar dari etnik Rote). Tokoh-tokoh inilah yang pertama mendirikan *Perserikatan Kebangsaan Timor*. Organisasi ini didirikan atas inisiatif D.S. Pella pada tahun 1922, dipimpin oleh J.W. Amalo selaku ketua pengurus besar *Timorsch Verbond*. Organisasi ini hanya dapat membahas soal-soal politik dan pemerintahan, namun tidak bisa berbuat banyak karena pada tahun 1934 pemerintah Belanda mengeluarkan

¹ Selanjutnya diikuti dengan perkembangan agama-agama di Kupang, yakni Kristen Protestan dan Katolik yang didasarkan atas sejarah gereja dan asal muasal pembentuk agama di NTT yang diprogramkan dari Belanda melalui *misi* dan *zending* dengan dukungan birokrat kolonial.

Agama Kristen Protestan dan Katolik di Kupang berkembang pesat Agama Kristen Protestan menghadirkan para pendeta dari Belanda untuk melayani jemaat Kristen di Rote, Timor dan Sabu. Sampai dengan tahun 1854 masih ada *goszner* di tempat sebagai pekerja *zending* di Rote dan Babau Timor dan semua sekolah-sekolah diambil alih oleh Pemerintah Hindia Belanda. Hingga tahun 1923 *Timorsch Verbond* memperjuangkan pembukaan sebuah *Christelijk Holland Inlandsche School* di Kupang namun pada 1925 sekolah tersebut diganti dengan *Christelijk Shakel School*. Pada masa Pemerintah Hindia Belanda di seluruh Keresidenan Timor dan daerah taklukannya hanya terdapat beberapa *volkschool*, *vervolkschool*, *gouvernement schake School*, dan sebuah *Europeesche Lager School*.

Undang-Undang *Vergader Verbod*, berupa larangan berapat yang melumpuhkan kegiatan politik di Kupang hingga ke aras desa.

Setelah itu I.H Doko dan Ch.F. Ndaomanu mendirikan organisasi *Perserikatan Kebangsaan Timor* dengan tujuan mempertinggi derajat kaum dan bangsa di Timor, yang dalam prakteknya ikut dalam percaturan politik di pemerintahan. Organisasi ini didirikan karena ketidakpuasan terhadap *Timorsch Veerbond*. *Perserikatan Kebangsaan Timor* dipimpin oleh C. Frans yang juga mendapat dukungan dari pemerintah Hindia Belanda. Kemudian Christian Pandie mendirikan organisasi yang bernama *Serikat Timor* yang kemudian berganti nama menjadi *Serikat Rakyat*. Jadi ada dua organisasi yang bercorak nasional yakni *Timorsch Verbond* dan *Perserikatan Kebangsaan Timor*.

Tokoh-tokoh pejuang yang tangguh bergabung dalam *Partai Perserikatan Kebangsaan Timor* yang kemudian mengubah nama menjadi *Partai Demokrasi Indonesia di Timor* (PDI Timor) dengan ketua A.H. Koroh (Raja Amarasi) dan I.H. Doko, wakil-wakilnya Thom Pello dan Ch. Ndaomanu. Tokoh-tokoh ini menghadiri konferensi-konferensi, yaitu komferensi pertama dalam *Konferensi Malino* sebagai wakil dari Timor. A.H. Koroh adalah tokoh yang memperjuangkan pendiriannya menyatukan pendapat semua raja di Timor, sehingga pada tahun 1946 terbentuk gabungan *Federasi Self Bestuur* dengan A.H. Koroh (Raja Amarasi) sebagai ketua dan A.Nisnoni (Raja Kupang) sebagai wakil muda. Konferensi kedua yang dihadiri adalah *Konferensi Denpasar* pada Desember 1946 yang dihadiri para wakil dari Timor (I.H. Doko dan Ds. A.

Roti). Dalam konferensi itu utusan dari Timor ikut membentuk Negara Indonesia Timur, dan I.H. Doko diangkat menjadi penasehat Presiden NIT di Makasar. Karena itu kedudukannya diganti oleh B. Sahetapi Engel, sementara Ds. A. Roti diganti oleh Y.S. Amalo. Dengan terbentuknya NIT dan dengan dilantikannya Y.S. Amalo dan Sahetapi Engel, maka iklim pemerintahan yang demokratis mulai mewarnai NTT.

Waktu NTT melepaskan diri dari Belanda, peran raja-raja Timor yang dipelopori oleh Raja Amarasi perlu dicatat sepanjang sejarah dalam pelaksanaan kekuasaan pemerintahan di Timor. Pada Mei 1949, I.H. Doko datang ke Timor dan melantik Daerah Timor dan Badan Pemerintahannya yang terdiri dari Dewan Raja-Raja dan DPR dengan 30 orang anggotanya. Hal ini berlaku untuk Sumba dan Flores ².

3.1.2. Kultur Politik di Kupang

Secara sosial budaya berbagai etnik dan agama di Kupang mempunyai kepentingan yang bercorak internal, baik keluarga, kekerabatan maupun kecenderungan suku dan agama (demikian Paulus Moa, 2007). Akibatnya muatan kepentingan etnik dan agama tidak terlepas dari pribadi serta keluarga yang sebenarnya menyebar ke

² Kondisi ini berlangsung hingga terbentuknya propinsi NTT. Pada masa-masa awal pembentukan birokrasi di Kupang etnik Rote dan etnik Flores memperoleh kesempatan menjadi *the ruling elite*. Etnik Rote yang Protestan mendapat posisi penting dibandingkan dengan etnik Timor dan Sabu. Karena institusi agama Kristen lebih banyak bekerja sama dengan birokrasi Hindia Belanda yang dipengaruhi oleh etika kristen protestan yang mampu mempersatukan suku-suku di bagian Selatan Timor dengan didukung pendeta dan birokrat negara. Dengan demikian agama Kristen, khususnya di Rote, mempunyai andil yang relatif besar dalam pembentukan birokrasi pemerintahan daerah di Kupang, NTT.

Apabila birokrasi di NTT mampu berperan dan menjadi faktor pemersatu kekuatan sosial politik antara pelbagai golongan etnik dan agama, fenomena pemilihan gubernur periode 1993-1998 seperti terlihat dalam pecalonan dan pemilihannya walau menunjukkan proses integrasi, gejala fragmentasi/ pengkotak-kotakan kepentingan masing-masing etnik dan agama yang tercermin dalam pembagian etnik dalam parpol yang ada di Kupang masih berperan secara nyata.

lingkungan masyarakat serta birokrasi pemerintah. Dengan begitu struktur administrasi pemerintahan secara sistematis mengembangkan perasaan yang bermuatan kepentingan politis, disusupi oleh pertimbangan etnik dan keagamaan. Hal ini disebabkan, masyarakat NTT terpisah secara struktural baik dari keragaman agama maupun keragaman etnik. Pada wilayah keagamaan, masyarakat NTT terbagi atas wilayah geografis yakni, mayoritas Protestan di Timor, Rote, Sabu, dan Sumba. Mayoritas Katolik di Flores dan TTU, yang semuanya bermuara di basis birokrasi pemerintahan.

Muatan kepentingan ini tidak terabaikan dalam proses memunculkan siapa yang menjadi tokoh elite yang memimpin masyarakat sesuai pengelompokan etnik dan agama di Kupang. Karena di Kupang penentuan unsur pimpinan tidak bisa dilepaskan dari pertimbangan masyarakat etnik dan agama, berarti mereka yang dipilih dan terpilih oleh rakyat lebih berlatar belakang etnik dan agama. Dalam lingkungan yang lebih besar sampai pada Pilkada, seperti Pilkada Kota Kupang yang telah selesai, setiap kelompok-kelompok etnik dan kelompok-kelompok agama menginginkan agar wakilnya masuk dalam pencalonan Wali Kota dan Wakil Wali Kota Kupang. Terbukti dari nama-nama calon Wali Kota dan Wakil Wali Kota telah terwakili semua etnik dan agama yang ada di Kota Kupang. Albert Foenay mewakili etnik Timor, Jonas Salean, Djidon de Haan, Daniel Odoe mewakili etnik Rote, Jefri Riwukore mewakili etnik Sabu, sedangkan wakil adalah calon dari Flores dan Alor. Dari komposisi ini, seperti etnik Rote-Protestan, ingin mempertahankan dinasti kekuasaan

dengan mencalonkan tiga orang sekaligus. Sehingga nampaknya setiap kekuatan dalam kelompoknya masing-masing ingin mempertahankan dan melanjutkan kekuasaan atas dasar kewenangan yang diberikan oleh latar belakang etnik dan agama itu.

Parpol yang merekrut seorang figur/elite mempertimbangkan aspirasi masyarakat etnik dan agama selain faktor lain yang menjadi kriteria. Apa yang terjadi di Kupang adalah masyarakat yang pertama-tama mempertimbangkan figur agama dan etnik yang bersangkutan. Itulah pertimbangan utama masyarakat Kota Kupang, karena hampir semua urusan politik di Kupang serta semua sektor kehidupan mengacu kepada pertimbangan agama dan etnik mayoritas.

Pada hampir semua jajaran birokrasi ada kecenderungan bahwa suatu agama dan suatu etnik secara kuat mengikat individu ke dalam jaringan primordial. Kepentingan primordial itu membuat anggota kelompok etnik atau agama tertentu mendukung terlembaganya corak etniknya dalam struktur, yang pada gilirannya menyebabkan corak dominasi etnik mereka dalam politik masing masing kelompok dipertahankan sebagai warisan sosio-kultural. Dengan demikian, dalam menentukan pasangan pemimpin daerah tidak bisa mengabaikan faktor perimbangan etnik dan agama di NTT.

Dengan demikian, agama dan etnik merupakan faktor kekuatan yang mendukung proses persaingan kekuasaan di Kupang. Masyarakat Kupang melihat birokrasi sebagai peluang mewujudkan kepentingan masing-masing agama dan etnik, dan potensi untuk mendukung struktur

kekuasaan yang telah melembaga dalam kepemimpinan sebelumnya. Karena itu semua etnik dan agama menjadikan birokrasi sebagai lahan perebutan dan persaingan yang lebih pada kondisi, di mana etnik yang mendominasi kekuasaan tetap menjadikan kekuasaan birokrasi sebagai benang merah kelanjutan pelembagaan antar generasi dalam kehidupan politik lokal di Kupang (demikian Musa Manu, 2007).

Pandangan etnik Rote tentang persaingan kekuasaan politik dan birokrasi di pemerintahan Provinsi dan Kota Kupang merupakan fenomena menarik dengan dimulainya pertemuan kelompok-kelompok etnik serta berbagai tokoh adat yang dikenal dengan seri pertemuan raya orang Rote di Baa (RoteNdao) tatkala Daniel Adoe diangkat menjadi sesepuh Rote. Di samping itu, juga beberapa kali diadakan pertemuan orang Timor, Persatuan Orang Timor (POT) di Kota Kupang dalam rangka menyatukan tekad agar Kota Kupang dipimpin oleh anak tanah sendiri, sebagai tanah leluhur orang Timor. Pada saat yang sama, orang Rote yang merasa disepelkan mengeluarkan statement yang mengatakan bahwa tanah Timor milik orang Rote. Wacana yang dikembangkan ini mencerminkan konsep primordial yang masih kuat di antara etnik-etnik di Kupang.

Dengan hadirnya simbol Katolik dan Protestan di pemerintahan, maka kelompok Muslim juga menghendaki agar simbol mereka juga ada dalam pemerintahan, dengan mengacu kondisi saat ini yang secara proporsional Islam juga signifikan jumlahnya (yakni 24.000 jiwa menurut sensus penduduk tahun 2005) di Kota Kupang. Keadaan ini ditunjukkan

lewat saling menghimbau antara teman agar umat Islam meloloskan pasangan dengan mengkultuskan calon Protestan menjadi wali kota dan calon Katolik menjadi wakil wali kota Kupang lewat figur Daniel Adoe dan Daniel Hurek.

Dengan melihat pengalaman empirik yang terjadi selama beberapa gubernur yaitu El Tari (1968-1978), Ben Mboi (1978-1988), Hendrik Fernandes (1988-1993), Herman Musakabe (1993-1997), Piet A Tallo (1997-2008), Frans Lebu Raya (2008 – sekarang), elite politik yang memimpin pemerintahan tidak pernah bebas dari pengelompokan agama dan etnik. Semua anggota etnik dalam lapisan eselon dua dan tiga di birokrasi mengabdikan kepada kehendak elite politik demi menunjukkan loyalitas dalam rangka mempertahankan dan mendapat kekuasaan hingga pada posisi eselon teratas. Data tentang pejabat di provinsi menunjukkan bahwa ada 78% yang Katolik di masa pemerintahan Gubernur Fernandes telah bergeser menjadi 58% yang Protestan di masa pemerintahan Gubernur Piet Tallo. Melihat kepemimpinan Gubernur Piet Tallo yang tidak ada gebrakan kuat dalam pembangunan selama ini, hanya menunjukkan sirkulasi elite yang terlalu sering dan bahkan menjadi arena dinamika politik mempertahankan dominasi etnik dan agama, seperti diiktisarkan pada tabel komposisi pejabat eselon I dan II Pemda Provinsi (Timor, Rote, Sabu, Sumba yang Protestan 69,4%) (Flores yang Katolik 30,6%)

Tuntutan keseimbangan agama dan etnik di birokrasi ini dikarenakan agama dan etnik menjadi komoditas politik. Akibatnya antara lain, setiap

agama di Kupang meminta jatah sebagai pelembagaan simbolik mereka di pemerintahan, seperti dicerminkan pada tuntutan kaum Muslim di Provinsi dan Kota, yaitu tuntutan MUI NTT untuk mencalonkan Jamin Habib untuk posisi Sekda Provinsi dan Ahmad Wongso sebagai Sekda Kota Kupang demi terwujudnya keseimbangan itu.

Menjelang sirkulasi elite politik kepala daerah di Kota Kupang, kontestansi pemilihan kepala daerah langsung menjadi ajang kompetisi antara etnik dan agama yang mulai menajam dan mengentalkan kepentingan etnik dan agama. Merujuk pada pengalaman kontestansi pilkada di beberapa kabupaten NTT sebelumnya yang menunjukkan tidak satu pun kandidat yang memiliki performa politik yang unggul - karena masing-masing memiliki kekuatan dan kelemahan komparatif -, membuat terjadinya kompetisi politik yang ketat. Karena performa yang agak sama di antara para calon kepala dan wakil kepala daerah di Kota Kupang itu telah mendorong masing-masing kandidat berupaya keras menebarkan jurus pemikat untuk mempersuasi rakyat (pemilih) agar bersimpati dan memilihnya di hari pencoblosan (demikian wawancara dengan Anton Haba, 2007).

Hal lain yang perlu dijelaskan adalah, apa pertimbangan yang diambil para pemilih dalam menentukan pilihannya terhadap kandidat yang didukung parpol. Adakah pemilih di Kota Kupang yang menjadi pemilih dengan kecerdasan politik ataukah sebaliknya tumpul politik? Karakter manusia yang menggumuli hidup di atas batu karang dan bertanah-tanah seperti Kota Kupang ini tak diragukan memiliki daya kritis

dan kecerdasan politik yang tajam. Konstituen di kota ini telah ditempa oleh pengalaman getir rezim masa lalu (Orba) dan pengingkaran oleh banyak elite politik yang lahir prematur di awal transisi sesudah Orba. Obral janji oleh para kandidat wali kota dan wakil wali kota saat kampanye tidak lagi ampuh menembus rasionalitas dan kecerdasan politik konstituen masyarakat Kota Kupang yang lebih mengutamakan kepentingan agama dan etnik. Ini terbukti dari hasil pemilihan di wilayah-wilayah yang berbasis etnik dan agama yang diiktisarkan dalam tabel berikut :

Tabel 3.1
Rekapitulasi Perolehan Suara Berdasarkan
Daerah Pemilihan Tahun 2007

No	Daerah Pemilihan	Calon Wali Kota dan Wakil					Total
		1	2	3	4	5	
1	Kec. Oebobo	11,792	8,823	13,199	18,108	7,976	59,898
2	Kec. Maulafa	8,795	3,920	5,960	7,048	4,143	29,866
3	Kec. Alak	4,552	5,378	6,543	5,127	2,185	23,785
4	Kec. Kelapa Lima	7,566	6,675	7,384	10,618	8,396	40,539
Total		32,705	24,796	33,086	40,801	22,700	154,088
Prosentase		21,22%	16,09%	21,47%	26,48%	14,73%	100%

Sumber Data : KPU Kota Kupang, Tahun 2007.

Keterangan :

1. Drs. Albert Foenay dan Agas Andreas, SH, M.Hum
2. Jonas Salen, SH. M.Si dan Drs. Alex Ena, M.Si
3. Drs. Jeffry Riwukore, MM dan Drs. Yohanes Dae
4. Drs Daniel Adoe dan Drs, Daniel Hurek
5. Drs. Djodon de Haan, M.Si dan Drs. Antonius Bele, M.Si

Pengamatan penulis, pasangan yang memenangkan pemilihan wali kota dan wakli wali kota adalah Daniel Adoe dan Daniel Hurek yang merupakan calon dari dua etnik besar dan dua agama besar di Kota Kupang. Dari data perolehan suara tersebut, maka Daniel Adoe dan Daniel Hurek (Nomor 4) menang di wilayah yang masyarakatnya mayoritas Rote dan Flores (seperti di Kecamatan Kelapa Lima yang mayoritas Rote beragama Protestan, Daniel Adoe memperoleh suara

10.618, Kecamatan Oebobo mayoritas Flores beragama Katolik menang mutlak 18.108 suara). Di Kecamatan Maulafa yang sebagian masyarakatnya etnik Rote beragama Protestan, maka Daniel Adoe juga mendapat persentase yang cukup, 7.048 suara (dengan beberapa kelurahan yang mayoritas Rote beragama Protestan). Persentase kemenangan berkaitan dengan dominannya etnik dan agama dari calon wali kota dan wakil wali kota di suatu wilayah.

Pilkada Wali Kota Kota Kupang yang merupakan ajang pertarungan berbagai etnik dan agama justru menjadi alasan mereka memilih, yakni adanya satu etnik dan satu agama. Pilihan atas dasar basis etnik dan agama ini sah-sah saja dalam politik, tetapi menjadi problematis ketika yang terpilih tidak sanggup memecahkan problem sosial. Wali kota terpilih yang mewakili dua etnik besar dan dua agama besar mendapatkan legitimasi, tetapi apakah dia *desiciveness* kalau tidak sanggup memecahkan problem. Sesungguhnya dia adalah produk dari proses penentuan oleh masyarakat yang memilih di tengah konteks primordial.

Pilkada Wali Kota Kupang juga suatu proses yang unik, karena hampir semua partai besar mengalami kekalahan yang berbanding terbalik dengan hasil survei. Partai Golkar menghendaki Yonas Salean sementara ketua DPD Golkar Provinsi menghendaki figur lain, sehingga terjadi benturan kepentingan. Dalam persaingan ini massa lebih mengutamakan penggalangan etnik dan agama. SK Lerick memiliki kewenangan lebih besar dari pada Ibrahim Medah yang ketua DPD Golkar Provinsi dalam menentukan calon wali kota. Dengan demikian ketika

Yonas Salean kalah dalam pilkada wali kota, terjadi kontradiksi, aktor yang didukung oleh partai Golkar ternyata tidak semuanya mendapat dukungan dari anggota partai. Hal yang sama juga terjadi pada tubuh PDIP, semua warga PDIP tidak mendukung calon yang diusung oleh PDIP. Ini dapat dilihat dari tabel kelompok etnik pada masing-masing kecamatan dan kelurahan pada halaman empat serta dukungannya kepada calon yang diusung calon parpol. Kecamatan Oebobo tempat basis PDIP Katolik Flores tidak mendukung calon partainya, sendiri malah lebih mendukung calon dari koalisi rakyat Kota Kupang. Demikian pula dengan Golkar yang mayoritas pendukung mereka yang Protestan di kecamatan Kelapa Lima dan dan Alak lebih mendukung koalisi rakyat Kota Kupang ketimbang calon dari partainya sendiri.

Berbeda dengan figur Daniel Adoe dan Daniel Hurek, calon-calon yang didukung oleh partai besar tidak memberikan hasil yang signifikan dan terbukti basis kedaerahan dan primordial masih sangat kuat di Kupang. Daniel Adoe didukung oleh koalisi rakyat Kota Kupang yang menghendaki dua etnik dan dua agama mendapat jatah seimbang dalam Pilkada Walikota Kupang. Di samping itu, orang-orang NTT yang mudah iba terhadap Daniel Adoe yang dianggap sebagai pihak yang sedang teraniaya dan mendapat simpati dan dukungan bagi pencalonannya, karena selama ini ditinggalkan oleh Wali Kota S.K. Lerick.

Berbeda dengan pemilihan calon Gubernur NTT pada 14 Juli 2008, tokoh-tokoh politik yang dianggap mampu mencapai posisi ini pada umumnya dapat dilihat dari beberapa segi. Pertama, opini dan pandangan

masyarakat sipil lebih kepada kepentingan kelompok-kelompoknya terutama calon asal etnik dan agama, karena mereka beranggapan bahwa satu-satunya pemimpin yang bisa melindungi dan mendengar aspirasi mereka dan memiliki hubungan emosional, adalah dari sesama etnik dan agama. Kedua, opini parpol; dalam tahap awal prosesnya yang paling dominan adalah parpol. Parpol yang ada sebetulnya didukung oleh aktor partai yang tidak memiliki basis ideologi yang kuat, seperti pencalonan pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur Kombes (Pol) Alfons Loemau-Frans Salesman (Amsal), dan pasangan Benny K Harman-Alfred Kasse (Harkat), yang digugurkan oleh KPUD NTT dari peserta Pilkada NTT tanpa dasar hukum yang jelas. Pimpinan KPU NTT, Robinson Ratu Kore belum memberikan penjelasan apa pun tentang alasan menggugurkan, meski kedua pasangan tersebut dinyatakan memenuhi syarat 15% sesuai ketentuan undang-undang yang berlaku pada verifikasi tahap pertama.

Dari data awal pencalonan Gubernur NTT (sejak KPUD membuka pendaftaran calon gubernur tanggal 8-14 April) tercatat tiga kubu yang bersaing memperebutkan dukungan dari berbagai parpol di NTT, yakni pasangan Benny K Harman-Alfred-Kasse (Harkat), Alfons Leomau-Frans Salesman (Amsal), dan pasangan Gaspar P. Ehok-Yulius Bobo (Gaul). Mereka bersaing memperebutkan dukungan dari PKB, PPDI, dan Pelopor. Hasilnya, kubu Gaspar P Ehok-Yulius Bobo berhasil keluar sebagai pemenang setelah KPUD NTT mengumumkan tiga pasangan cagub-cawagub yang berhak mengikuti pilkada NTT tanggal 5 Mei 2008 lalu. Ketiga pasangan itu adalah Ibrahim K Maedah-Paulus Moa yang diusung

Partai Golkar, Frans Lebu Raya-Esthon Foenay yang diusung PDIP, dan pasangan Gaspar P. Ehok-Yulius Bobo yang mendapat dukungan PKB, PKPI, Pelopor, PNBK.

Benturan ini merupakan bagian dari pengkotakan parpol menurut etnik dan agama yang tampak jelas di Kupang. Untuk pencalonan gubernur mendatang di Kupang telah beredar statement bahwa harus tiga kali giliran untuk Protestan dan tiga kali giliran untuk Katolik. Dengan demikian kini menjadi jatah umat Katolik. Ini merupakan seruan antara sesama etnik dan agama yang cukup kuat ditaati oleh sebagian masyarakat etnik di Kupang. Jika melihat fakta di Kupang maka ada parpol-parpol yang tak berbicara koalisi, yaitu Golkar dan PDIP. Golkar mencalonkan Ibrahim Medah dari etnik Rote dan Protestan berpasangan dengan Paulus Moa dari etnik Flores, dan Katolik yang merupakan pemenuhan seruan dan harapan masyarakat Protestan dan Katolik, sedangkan PDIP mencalonkan Frans Leburaya dari etnik Flores dan Katolik. Melihat karakter dan asal dukungan kekuasaan calon-calon itu, menurut sebagian masyarakat NTT, meskipun Ibrahim Medah dari Rote dan Protestan jumlah komunitas asalnya sangat kecil, dan Frans Leburaya dari Flores dan Katolik juga dari komunitas yang sedikit jumlahnya (yakni Adonara), hal-hal itu memiliki implikasinya.

Kemenangan Daniel Adoe dan Daniel Hurek merupakan salah satu contoh kemenangan masyarakat sipil yang berbasis dua etnik besar dan dua agama besar di Kupang. Semua ini diakibatkan lemahnya mesin partai karena mereka tidak memiliki konsep pemenangan figur yang

dikehendaki oleh etnik dan agama, walaupun pada pemilu legislatif partai-partai besar ini memiliki jumlah kursi yang memenuhi syarat di legislatif. Ini merupakan kemenangan masyarakat sipil yang menggunakan gerakan sosial berbasis etnik dan agama, seperti iktisarkan dalam tabel berikut :

Tabel 3.2
Nama-Nama Calon Wali Kota Kupang
Berdasarkan Parpol Pendukung dan
Persentasi Kursi di DPRD Kota Tahun 2007

No	NAMA CALON	PARPOL PENDUKUNG	JUMLAH KURSI
1	Drs. Albert E. Foenay Andreas Agas, SH.M.Hum	PDS, PPP, PNBK, Pelopor	3
2	Jonas Salean, SH.M.Si Drs. Alex Ena, M.Si	Partai Golkar	10
3	Drs. Jeffry Riwukore, MM Drs. Yohanes Dae	Partai Demokrat, PPDI, PPD	5
4	Drs. Daniel Adoe Drs. Daniel Hurek	PNI Marhaen, PBSD, Partai Merdeka, Patriot Pancasila, PPDK, PPIB, PKB, PBB, PBR, PKS	1
5	Drs. Djidon de Haan, M.Si Drs. Antonius Bele, M.Si	PDIP	6

Sumber Data : KPU Kota Kupang, Tahun 2007.

Dari data tersebut nyata bahwa parpol dengan jumlah kursi yang banyak di DPRD (Golkar) tidak menjamin calonnya memperoleh suara yang sama dalam pemilu. Dari sejumlah partai pendukung dengan jumlah suara tersebut, beberapa partai yang memiliki jumlah 3 kursi di DPRD tidak mendukung (yakni PKPI, PAN dan PKB). Untuk memenangkan persaingan, tidak bisa mengacu perolehan suara di DPRD sebagai faktor penentu melainkan keinginan dan aspirasi masyarakat etnik dan agama-lah yang lebih menentukan keberhasilan elite dalam meraih posisi di kekuasaan.

Pada tingkat provinsi, baik di dewan maupun di pemerintahan sejak tahun 1980-an, Pius Rengka mengemukakan bahwa dalam suksesi gubernur dan wali kota maka yang lebih mengedepan adalah masalah agama, yaitu Protestan dan Katolik. Protestan dipresentasikan oleh kelompok-kelompok etnik Rote, Sabu dan Timor, sedangkan Katolik dipresentasikan oleh kelompok-kelompok etnik Flores. Kelompok Islam mengambil posisi sebagai "pemberat timbangan"; kalau mereka punya kecenderungan kekuasaan dekat ke Protestan maka mereka akan mendukung dan memenangkan Protestan. Begitu juga sebaliknya dengan Katolik, keadaan yang selalu terjadi.

Seperti pada pemilihan Bupati Kepala Daerah. Yang mengedepan di Flores adalah suku bukan agama; terbukti dari hampir semua calon bupati, pejabat dinas, kepala tata usaha dan kepala-kepala bagian sedaratan Flores (Manggarai Barat, Manggarai, Ngada, Ende, Maumere, Flores Timur, Lembata), tidak ditemukan etnik Timor atau Sabu. Sedangkan di Timor, masih ada etnik Flores menjabat; ini terjadi juga di Timor Tengah Selatan dan Kota Kupang di mana suku lebih mengedepan dari pada agama walaupun di Kupang, Protestan adalah dominan (demikian wawancara dengan Paulus Moa, 2007). Fenomena manipulatif ini menjadi basis dalam proses perebutan kursi kekuasaan. Seperti dalam proses sirkulasi kursi di birokrasi, elite birokrasi tidak pernah terang-terangan dan fungsional sebab selalu berhubungan dengan dinamika politik dalam arena birokrasi sehingga birokrasi sebagai satu institusi politik ini mengakibatkan para penentu kebijakan (bupati atau wali kota)

akan berusaha mencari orang yang aman mendukung kepentingan kekuasaannya. Jadi di Kupang, elite birokrasi tidak pernah netral dan fungsional.

Khusus di Kupang, strategi politik etnik dan agama dengan kuat memasuki arena birokrasi, sehingga semua institusi di luar birokrasi akhirnya terpola dalam strategi politik yang sama. Di Kupang, institusi masyarakat sipil telah terbelah ke dalam trikotomi Protestan-Katolik-Islam dan Flores–Rote–Sabu. Hal yang sama terjadi di parpol, dan bahkan telah memasuki wilayah kampus (yang seharusnya menjadi institusi yang menularkan nilai demokrasi), seperti di Universitas Nua Cendana Kupang. Protestan dan Katolik bersaing keras dalam jabatan-jabatan pimpinan universitas (dekan fakultas hingga ketua-ketua jurusan) yang menjadikan polarisasi persaingan Rote, Timor, Sabu yang Protestan dengan Flores yang Katolik.

Di beberapa perguruan tinggi di Kupang, mahasiswa terbagi atas dasar etnik dan agama, seperti Universitas Kristen memiliki 90% mahasiswa yang beragama Protestan, Universitas Katolik Widya Mandira dengan 95% mahasiswa beragama Katolik, Universitas Islam Muhammadiyah dengan 75% mahasiswa beragama Islam, Universitas Nusa Cendana yang jumlah mahasiswa Protestan dan Katolik berimbang. Idealisme mahasiswa dicerminkan oleh hadirnya organisasi-organisasi yang berbasis keagamaan di perguruan tinggi, seperti GMKI yang dominan beranggotakan mahasiswa Universitas Kristen dan sebagian mahasiswa Universitas Nusa Cendana, PMKRI dominan beranggotakan

mahasiswa Universitas Katolik Widya Mandira dan sebagian Universitas Nusa Cendana. Organisasi cendekiawan juga telah membangun citra politik yang relatif dengan masyarakat etnik dan agama, yakni mendukung pola kepemimpinan yang berbasis etnik dan agama, di Kupang.

3.1.3. Jabatan Birokrasi di Kupang

Pada masa awal birokrasi di Kupang, tidak semua warga etnik dan agama yang ada di Kupang mendapat kesempatan menjadi *the ruling elite*. Etnik Rote lebih banyak mendapatkan kesempatan dalam posisi struktur penting berkat pewarisan oleh struktur kolonial Belanda seperti A.S. Pello, I.H. Doko, Thom Pello, Ch. Ndaomanu, D. Bessi, A.H. Koroh yang mewarisi kekuasaan pemerintahan dari Negara Indonesia Timur ke RI. Serta melalui kekuasaan raja-raja yang bertindak sebagai kepala-kepala suku di Kota Kupang seperti D.Mesakh (Tie Rote), D. Manafe (Diu Rote), P.S.Zakharias (Loleh Rote), Nahak Maroe (Rote Belu), Umbu Tunggu (Raja Lewa), Sobe Sonbai (Timor) yang lebih banyak Protestan . Sementara masih banyak raja di Timor, yang adalah tuan-tuan tanah, tidak mendapat kesempatan menjadi elite dalam birokrasi. Etnik Rote relatif dengan mudah mendapat kesempatan menegakkan dinastinya dalam birokrasi di Pemda Provinsi. Dan tradisi kesukuan dan keagamaan ini berlanjut dalam birokrasi hingga sekarang.

Alasan Belanda mempercayai orang Rote dan memasukkan mereka ke dalam struktur birokrasi adalah sesuai perjanjian Belanda dengan orang Rote sebelumnya. Yakni perjanjian Kontrak *Paravicini* 1756 dengan Belanda melegitimasi peranan mereka melalui Suku Rote untuk

menguasai sebagian wilayah daratan (enam pal dari pantai) sepanjang teluk Kupang. Juga pantai-pantai utara Pulau Sumba didiami oleh orang Sabu. Mereka itu mengakui bahwa Belanda adalah penguasa di Kupang. Berdasarkan perjanjian tersebut, selain menguasai wilayah teritorial, mereka dilibatkan dalam struktur birokrasi sebagai medium yang efektif, (walaupun ada sebagian yang tidak menghendaki hal ini). Harapan semua kelompok etnik dan agama agar elite birokrasi mencerminkan sistem tipe ideal dalam kenyataannya tidak terwujud (antara lain dalam keterwakilan etnik dan agama). Birokrasi dijalankan secara diskriminatif oleh kelompok etnik Rote, dan hanya secara perlahan-lahan masuk warga etnik Flores. Birokrasi telah mendukung dan mempertahankan dominasi etnik Rote, dan meninggalkan kelompok-kelompok etnik Timor, Alor, Sabu, dan Sumba. Hal yang tidak jauh berbeda terjadi dalam pengisian jabatan jabatan eselon di birokrasi provinsi.

Gejala ini berlangsung dan menjadi tradisi di lingkungan pemda provinsi dan kota. Sirkulasi elite birokrasi pada pemda provinsi dan kota yang diproses oleh sekda selaku ketua Baperjakat (Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan), dibantu oleh wakil ketua serta semua unsur dalam Baperjakat untuk mengakomodir keragaman etnik dan agama di Kota Kupang. Dalam ketentuan PP 12 Tahun 1999, Baperjakat memiliki wewenang mengisi semua jabatan eselon dalam jajaran birokrasi provinsi dan kota. Setelah melalui penilaian Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan, maka pengisian eselon dalam birokrasi pemerintah provinsi

diusulkan kepada gubernur sebanyak tiga orang untuk masing-masing jabatan. Kewenangan terakhir ada pada keputusan gubernur.

Dalam pengajuan pengisian jabatan eselon-eselon dalam pemerintah provinsi dan kota umumnya persyaratan formal (seperti kepangkatan, pendidikan, jabatan yang dipegang sebelumnya, senioritas, pengalaman fungsional, dan struktural) diterapkan untuk memilih di antara sejumlah figur yang diusulkan melalui suatu acuan pertimbangan keputusan menurut rangking. Dengan fakta dan bukti tidak verbal, dengan intervensi politik yang kuat dari elite politik (bila yang diukur adalah yang bukan subyektivitas) yang selanjutnya mengerucut kepada kondisi sosial budaya (etnik dan agama). Termasuk pertimbangan tentang kemampuan bekerja sama dan bisa mendukung pelaksanaan program, penentuan lolosnya seseorang calon untuk diusulkan mengisi jabatan eselon II dan III, adalah keanggotaan dari asal-usul yang lebih subjektif dari sesama agama dan etnik dari elite politik tersebut dianggap paling tepat untuk mengisi kebutuhan lokal pemerintah provinsi atau kota (demikian Benny Dunboeik, Asisten III Pemda Provinsi, 2007).

Pertimbangan agama dan etnik di lingkungan pemerintah provinsi dan kota umumnya berperan penting untuk menetapkan pengisian jabatan-jabatan koordinatif, sinkronisasi dan harmonisasi demi menjaga keseimbangan dan untuk mengurangi terjadinya dominasi dua etnik mayoritas (yakni Rote dan Flores) serta dua agama besar (Protestan dan Katolik). Untuk memberi contoh yang mengilustrasikan hal ini, pada eselon dua dan tiga pemda provinsi di masa Gubernur Hendrik Fernandes

(yang Katolik), pejabat Kristen Protestan hanya 24% dibandingkan dengan Kristen Katolik yang 58%, yang lain 18%. Kemudian berubah pada masa Gubernur Piet A Tallo (yang beragama Protestan), di mana pada eselon dua dan tiga, pejabat Protestan 65%, Katolik 25% dan Islam 10%, terutama karena adanya sentimen etnik dan agama yang dicerminkan birokrasi demi mempertahankan kekuasaan masing-masing kelompok. Keadaan ini diuraikan secara lengkap dalam tabel komposisi agama pejabat di pemda provinsi sebagai berikut :

Tabel 3.3

**Rekapitulasi PNSD Pemerintah Provinsi NTT
Berdasarkan Agama
(Keadaan : Oktober 2007)**

NO	UNIT KERJA	BERDASARKAN AGAMA						KET
		ISLAM	KP	KK	H	BDH	KONFU CU	
1	2	3	4	5	6	7	8	11
1	SETDA PROV	68	460	347	9	0	0	884
2	DINAS-DINAS	240	1454	627	32	0	0	2653
3	BADAN-BADAN	82	542	345	6	0	0	955
4	SETWAN	10	57	26	0	0	0	93
5	KANTOR-KANTOR	14	55	30	0	0	0	99
6	UPTD-UPTD	65	463	240	10	0	0	778
7	RSUD.PROF.DR W.Z. JOHANNES	65	305	243	10	0	0	623
	JUMLAH	524	3336	1858	67	0	0	5785

Sumber Data : Sekretariat Pemda Provinsi NTT Tahun 2007

Berdasarkan data itu jelaslah bahwa komposisi menurut agama, yang dominan adalah Protestan diikuti oleh agama-agama lainnya (Protestan 57,7%, Katolik 32,1%, Islam 9,1%, Hindu 1,1%). Protestan menempati peringkat teratas karena sejak awal birokrasi, pemerintah kolonial telah mewariskan jabatan birokrasi di pemda provinsi terlebih

dahulu kepada orang-orang Protestan (lebih banyak mereka yang berasal dari etnik Rote dan diikuti orang-orang Katolik dari Flores).

3.1.4. Perkembangan Budaya Politik Birokrasi

Akar budaya politik di Indonesia dipengaruhi oleh ideologi dan struktur perpolitikan penguasa (termasuk dalam kerajaan-kerajaan, penguasa kolonial, dan penguasa masa pendudukan Jepang di Indonesia). Tiga masa itu memberikan andilnya dalam budaya politik yang muncul pula dalam dinamika politik dan ekonomi di Indonesia. Di Kupang pemegang kekuasaan dan gejala kekuasaan dipandang sebagai suatu kesatuan, oleh karena itu kegiatan politik berpusat pada si pemegang kekuasaan; dan struktur politik menunjukkan jaringan-jaringan yang secara horisontal saling bersaing demi memperoleh perlindungan pribadi pemegang kekuasaan, seperti; elite Protestan selaku pemegang kekuasaan tetap berlindung di bawah umat Protestan begitu pula dengan Katolik dalam persaingan untuk mempertahankan kekuasaan. Seperti pada pemilihan gubernur NTT diwarnai sentimen primordial yang kental faktor suku, agama, denominasi gereja, pegang peranan, data Lingkaran Survei Indonesia menunjukkan, 70 persen warga Katolik memilih Frans Lebu Raya beragama Katolik, berasal dari Adonara Timur, Kabupaten Flores Timur. Sebaliknya, 80 persen jemaat Protestan pilih Ibrahim Agustinus Medah yang Protestan. Jarang ada orang Katolik yang memilih calon Protestan, dan sebaliknya. Politik segregasi agama dan etnis memang diterapkan penjajah Portugal sejak 1556. Kemudian dilanjutkan dengan sistematis oleh Belanda, Flores, Belu, Timor Tengah Utara

didesain sebagai zona Katolik sisanya Protestan. Secara vertikal pemegang kekuasaan mendapat dukungan dan perlindungan dari kelompok masyarakatnya, baik etnik maupun agama. Hal itu juga berkaitan erat dengan munculnya gejala patrimonialisme, yaitu sistem ikatan kesetiaan hubungan pribadi yang hirarkhis dan otoriter³.

Di kupang sejak terbentuknya Provinsi NTT hampir tidak ada pembagian kekuasaan berdasarkan pemerataan kepentingan etnik dan agama, apa yang sering terjadi adalah persaingan dalam mempertahankan kekuasaan oleh minoritas yang telah menguasai birokrasi pemerintahan; kalau yang berkuasa kelompok Protestan yang dipresentasikan oleh etnik Rote, etnik Sabu, etnik Timor, semua bidang kekuasaan didominasi oleh Protestan, kalau yang berkuasa kelompok Katolik yang dipresentasikan oleh etnik Flores semuanya ingin didominasi oleh Katolik Flores sehingga sering menimbulkan konflik kepentingan antar etnik dan agama di lingkungan perangkat birokrasi. Tabel berikut menyajikan pejabat diaras propinsi NTT yang dicatat untuk tahun 2006.:

³ R.W. Liddle berpendapat, bahwa karakter politik Indonesia pada era rezim Orde baru bersandar pada jaringan-jaringan pribadi antara patron klien serta penyukongnya. Oleh karena itu birokrasi yang berjalan merupakan bentuk patrimonial, seperti halnya pada hampir semua kerajaan di Indonesia, raja memberikan appanage kepada para pendukungnya, para klien dan keluarganya. Bentuk appanage baru yang kini dibagikan itu berwujud antara lain : jabatan dalam pemerintahan, jabatan-jabatan dengan kekuasaan.

TABEL 3.4
DAFTAR NAMA PEJABAT STRUKTURAL ESELON I DAN II
DI LINGKUNGAN PEMERINTAH PROPINSI NTT
(KEADAAN PADA SEPTEMBER 2006)

NO	NAMA / NIP	PANGKAT GOL. RUANG TMT	JABATAN TMT	ESELON	AGAMA	ETNIK
1	2	3	4	5	6	7
I. SEKRETARIAT DAERAH PROPINSI NUSA TENGGARA TIMUR						
1	DRS. TH. M. HERMANUS 010 054 028	Pembina Utama (IV/e) 1-Apr-2001	Sekretaris Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur	I-b	Protestan	Rote
2	DRS. DUJIDON DE HAAN, M. SI 620 010 297	Pembina Utama Madya (IV/d) 1-Apr-2005	Asisten Ketataprajaan Sekretaris Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur	II-a	protestan	Rote
3	PARTINI HARDJOKUSUMO, SH 010 152 108	Pembina Utama Muda (IV/c) 1-Apr-2005	Asisten Administrasi Pembangunan Sekretaris Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur. 03-05- 2005	II-b	Protestan	Jawa
4	IR. J. M. SITEPU 120 082 787	Pembina Utama Madya (IV/d) 01-04-2000	Asisten Kesejahteraan Sosial Sekda. Prop. NTT 01-10-2005	II-a	Protestan	Rote
5	IR. EMANUEL BABU EHA, M. SI. 080 036 566	Pembina Utama Muda (IV/c) 01-04-2003	Asisten administrasi Sekda, Prop. NTT. 25-08-2006	II-a	protestan	Sumba
6	DRS. STEVEN DERVEN MANAFE	Pembian Tk. I (IV/b) 01-04-2005	Kepala Biro Tata Pemerintahan 04-03-2006	II-a	Protestan	Rote
7	VINCENCIOUS JESKAL BOEKAN, SH 620 021 456	PEMBINA Tk. I (IV/b) 01-04-2005	Kepala Biro Bina Pemerintahan Desa 03-05-2005	II-b	Katolik	Flores
8	JOHANNA ENGELINA LISAPALY,	Pembina Tk. I	Kepala Biro Hukum	II-b	Protestan	Rote

NO	NAMA / NIP	PANGKAT GOL. RUANG TMT	JABATAN TMT	ESELO N	AGAMA	ETNIK
1	2	3	4	5	6	7
	SH.M.Si. 010 227 325	(I/V/b) 01-04-2006	25-08-2006			
9	DRS. EDUARD GANA 620 020 900	Pembina Tk. I (I/V/b) 01-10-2005	Kepala Biro Humas	II-b	Protestan	Sabu
10	DRS. GULAM HUSAIN 010 145 252	Pembina Tk. I (I/V/b) 01-04-2004	Kepala Biro Bina Penyusunan Program 11-01-2003	II-b	Islam	Flores
11	FRANSISKUS SALEM, SH.MSI 620 021 264	Pembina Tk. I (I/V/b) 01-04-2005	Kepala Biro Bina Sosial Setda, Prop. NTT 17-07-2004	II-b	Katolik	Flores
12	DRS. FRANS RIHI 620 020 976	Pembina Tk. I (I/V/b) 01-04-2005	Kepala Biro Bina Perekonomian 03-05-2005	II-b	Protestan	Sabu
13	RAJA TURA RAFAEL, SH 620 016 478	Pembina Utama Muda (I/V/c) 01-04-2005	Kepala Biro Kepagawain 22-11-2003	II-b	Katolik	Flores
14	IR. SIMON PAULUS MESSAH 010 171 722	Pembina Tk. I (I/V/b) 01-04-2002	Kepala Biro Organisasi 22-11-2003	II-b	Protestan	Rote
15	DRS. LUTHER OKTAVIANUS WILAHUKI 620 010 371	Pembina Tk. I (I/V/b) 01-04-2001	Kepala Biro Keuangan 13-12-2001	II-b	Protestan	Sabu
16			Kepala Biro Umum	II-b	Katolik	Flores
17	DRA. MARTHA DAHLIA PENGKO 010 082 758	Pembina Utama Muda (I/V/c)	Kepala Biro Pemberdayaan Perempuan	II-b	Katolik	Flores

NO	NAMA / NIP	PANGKAT GOL. RUANG TMT	JABATAN TMT	ESELO N	AGAMA	ETNIK
1	2	3	4	5	6	7
		01-04-2005	03-05-2005			
18	DRS. RUDIN BALLY 130 534 985	Pembina Utama Muda (IV/b) 01-04-2000	Kepala Biro Pertengkapan 01-10-2005	II-b	Islam	Rote
II. BADAN-BADAN						
19	DRS. ALBERTH ELIAS FOENAY 620 015 949	Pembina Utama Muda (IV/c) 01-04-2001	Kepala Badan Arsip Propinsi Nusa Tenggara Timur 03-05-2005	II-a	Protestan	Timor
20	DRS.M.J.RONDO 620 016 502	Pembina Utama Muda (IV/c) 01-04-2004	Kepala Badan Pengawas Propinsi Nusa Tenggara Timur 22-11-2003	II-a	Protestan	Rote
21	DRS. PETRUS LANGODAY 080 040 704	Pembina Utama Muda (IV/c) 01-04-2004	Kepala Badan Bimas Ketahanan Pangan 31-01-2003	II-a	Katolik	Flores
22	IR. E. TH. SALEAN, MSI 620 015 439	Pembina Utama Muda (IV/d) 01-04-2004	Kepala Bappeda. Prop. NTT 03-05-2005	II-a	Protestan	Rote
23			Kepala Bapedalda		Katolik	Flores
24	STANIS TEFA MATHAUS, SH 620 010 272	Pembina Utama Muda (IV/d) 01-04-2005	Kepala BKPM.D.Prop. NTT 17-07-2004	II-a	Katolik	Flores
25			Kepala Badan Diklat		Katolik	Flores
26	DRS.H.A. BENYAMIN 010 109 217	Pembina Tk. I (IV/b)	Sekretaris KPU. Prop NTT 08-04-2006	II-a	Protestan	Rote

NO	NAMA / NIP	PANGKAT GOL. RUANG TMT	JABATAN TMT	ESELO N	AGAMA	ETNIK
1	2	3	4	5	6	7
		01-04-2005				
27	IR. JAMIN HABIB, MM 620 008 213	Pembina Tk. I (IV/b)	Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur 03-05-2005	II-a	Islam	Rote
28	DRS. UMBU SAGA ANAKAKA 620 016 274	Pembina Utama Muda (IV/c) 01-04-2005	Kepala Badan Informasi dan Komunikasi 22-11-2003	II-b	Protestan	Sumba
29	DRS. ADRIANUS DENGI 010 089 100	Pembina Tk. I (IV/b) 01-04-2001	Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa	II-a	Katolik	Flores
30	DRS. MELKIANUS LIMA 130 930 414	Pembina Tk. I (IV/b) 01-07-2001	Kepala Badan Perpustakaan 18-02-2006	II-a	Protestan	Rote
31	YOSEPH AMAN MAMULAK S.IP. 010 108 687	Pembina Tk. I (IV/b) 01-04-2005	Kepala Badan Limas Prop. NTT 18-02-2006	II-a	Katolik	Flores
III. DINAS-DINAS						
32	DRS. LEONARD HANING, BC,KN,MM 620 010 370	Pembina Tk. I (IV/b) 01-10-2004	Kepala Dinas Pariwisata dan Seni Budaya 25-08-2006	II-a	Protestan	Rote
33	DR. STEFANUS BRIJA SERAN 140 154 774	Pembina Utama Muda (IV/c) 01-01-2002	Kepala Dinas Kesehatan 25-06-2002	II-a	Katolik	Timor
34	IR. PETURS MUGA 620 010 611	Pembina Utama Muda (IV/c) 01-04-2002	Kepala Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura	II-a	Katolik	Flores
35	IR. A.E.E.A. NISONONI 620 016 625	Pembina Utama Madya (IV/d)	Kepala Dinas Perkebunan 15-01-2001	II-a	Protestan	Timor

NO	NAMA / NIP	PANGKAT GOL. RUANG TMT	JABATAN TMT	ESELO N	AGAMA	ETNIK
1	2	3	4	5	6	7
		01-04-2005				
36	DR. IR. SILVER HUTABARAT. MSc. 080 037 518	Pembina Tk. I (IV/b) 01-10-1999	Kepala Dinas Kehutanan 01-10-2005	II-a	Protestan	Sumatra
37	IR. AFLIANA SALEAN 080 034 408	Pembina Utama Muda (IV/c) 01-04-2002	Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan 13-12-2001	II-a	Protestan	Role
38	IR. YACOBUS CHRISTIAN LEYLOH, M.SI. 620 016 450	Pembina Utama Madya (IV/d) 01-04-2005	Kepala Dinas Peternakan 28-08-2006	II-a	Protestan	Role
39	DRS. ALEKS BABYS 010 054 659	Pembina Utama Madya (IV/d) 01-04-2001	Kepala Dinas Pendapatan Daerah 22-11-2003	II-a	Protestan	Role
40	IR. BENNY RUDOLF NDOENBOEY 010 108 754	Pembina Utama Madya (IV/d) 01-04-2001	Kepala Dinas Pertambangan dan Energi 15-01-2001	II-a	Protestan	Role
41	IR. PITER DJAMI REBO 110 020 074	Pembina Utama Madya (IV/d) 01-04-2001	Kepala Dinas Pemuda dan Olah Raga 25-08-2006	II-a	Protestan	Sabu
42	DRS. MUHAMMAD S. WONGSO 130 930 428	Pembina Tk. I (IV/b) 01-04-2002	Kepala Dinas Pemuda dan Olah Raga 25-08-2006	II-a	Islam	Flores
43	FRANSISKUS SALEM. SH. M. SI 620 021 264	Pembina Tk. I (IV/b) 01-04-2004	Kepala Dinas Sosial Prop. NTT 2006	II-a	Katolik	Timor
44	DRS. I. NASU CONTERIUS 010 108 317	Pembina Utama Muda (IV/c)	Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi	II-a	Katolik	Flores

NO	NAMA / NIP	PANGKAT GOL. RUANG TMT	JABATAN TMT	ESELO N	AGAMA	ETNIK
1	2	3	4	5	6	7
45	IRA.M. HERYADI 160 018 044	Pembina Utama Madya (IV/d) 01-10-2004	Kepala Dinas Koperasi 15-01-2001	II-a	Protestan	Yogya
46	DRS. JOHANIS MANULANGGA,M.Ed 130 535 173	Pembina Utama Madya (IV/d) 01-04-2002	Kepala Dinas pendidikan dan Kebudayaan 15-01-2001	II-a	Protestan	Rote
47	SIMON MENGI ULY, SH 620 016 593	Pembina Tk. I (IV/b) 01-04-2005	Kepala Dinas Perhubungan Prop. NTT 01-10-2005	II-b	Protestan	Sabu
48	I.R. EDDY HASANUDDIN ISMAL,MM 090 015 155	Pembina Tk. I (IV/b) 01-04-2000	Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan 25-08-2006	II-b	Islam	Rote
IV. SEKRETARIAT DPRD PROPINSI NUSA TENGGARA TIMUR						
49	DRS. ANTON POLI OSA,M.SI 620 020 984	Pembina Tk. I (IV/b) 01-04-2004	Sekretariat DPRD Propinsi Nusa Tenggara Timur 2006	II-a	Katolik	Timor
V. RSUD PROF. DR. WZ. JOHANNIS KUPANG						
50	DR. YOVITA ANIKE MITAK M.PH. 140 243 925			II-b	Katolik	Flores

Sumber Data : Sekretariat Daerah Provinsi NTT, Tahun 2007.

Berdasarkan data pejabat struktural eselon I dan II di lingkungan pemda provinsi pada september 2006 itu, komposisi etnik dan agama pada masa pemerintahan Gubernur Piet A Tallo, dalam jabatan eselon pada pemerintah provinsi dan berbagai dinas yang berada di bawah pemerintah provinsi 29 orang (58%) dari kelompok protestan, 16 orang (32%) dari kelompok katolik dan 5 orang (10%) dari kelompok islam. Gejala ini menunjukkan persaingan antar etnik dan agama karena jabatan yang dipegang oleh kelompok agama Protestan tidak berimbang dengan kelompok agama Katolik dan demikian pula antar etnik.

Konflik dan persaingan kekuatan kultural kelompok etnik dan agama dalam hubungan dengan birokrasi selalu muncul dalam percaturan politik di tingkat lokal. Pada masa Orde Baru konflik yang muncul adalah karena kelompok-kelompok etnik dan agama yang dikucilkan dari pemerintahan menuntut agar elite-elite birokrasi di Kupang dibagi berdasarkan kepentingan kelompok etnik dan kelompok agama, faktor politisasi agama dalam birokrasi dan kekuasaan ikut memberikan sarana bagi konflik terbuka di Kupang, hal ini diakibatkan adanya dominasi Protestan-Rote dan Katolik-Flores yang berkepanjangan tanpa adanya pembagian keseimbangan bagi etnik-etnik yang lain di NTT. Konflik yang paling keras dipandang oleh kaum agama Kristen bahwa kerusuhan 30 Nopember 1998 merupakan produk dari pertarungan elite tertentu atau organisasi tertentu yang menggunakan agama sebagai jalan masuk meraih kekuasaan. Dalam pandangannya, kerusuhan dipicu oleh masalah politisasi agama dan etnik dalam perebutan kepentingan kekuasaan di

birokrasi⁴. Format politik maupun birokrasi di tingkat lokal dikaitkan dengan masalah perimbangan kekuatan dan jumlah pemeluk agama kelompok Kristen Katolik yang mayoritas di NTT (53,84%), tetapi di Kupang Mayoritas Protestan (33,17% se-NTT) sisanya adalah kelompok Muslim (8,93%) menguasai sektor perekonomian dibandingkan dengan kelompok mayoritas.

Pergeseran kekuasaan pejabat politik dari pejabat Protestan ke pejabat Katolik juga diwarnai dengan ornamentasi pergeseran kekuasaan dalam jabatan-jabatan eselon I dan II di lingkungan provinsi NTT. Dengan terpilihnya Frans lebu Raya melalui pemilu untuk masa jabatan 2009-2014 maka ornamentasi etnik dan agama ikut mewarnai komposisi jabatan eselon dalam provinsi NTT, hal ini tidak berbeda jauh dengan pergeseran kekuasaan dari Hendrik Fernandes ke Piet A. Tallo di tingkat pemerintahan provinsi NTT akan berbanding terbalik dengan kondisi saat ini yang dapat ditunjukkan dalam tabel komposisi jabatan struktural tahun 2009 sebagai berikut :

⁴ Disarikan dari kronologi yang dibuat oleh berbagai kelompok seperti dokumen dari Majelis Ulama Indonesia NTT, Laporan Walikota Kupang dan Gubernur NTT, tentang kerusuhan Kupang 30 Nopemner 1998, Polres Kodya Kupang, hasil wawancara maupun informasi lainnya dari beberapa media seperti harian Kompas, 1 Desember 1998, dan Pos Kupang. Semua umat Kristiani diimbau untuk tidak melakukan aktivitas diluar rumah, walaupun bersifat sangat mendesak, diupayakan agar berpakaian hitam atau mengikat kain hitam dilengan, sebagai wujud ikut dalam perkabungan. Semua umat Kristiani memanfaatkan moment ini untuk melakukan refleksi dan perenungan berbagai peristiwa yang terjadi. Disejumlah titik perkabungan dijalan-jalan dibangun blokade, warga menyekat jalan dengan peti mati, salib serta gambar Kristus bermahkota duri di depan gereja Kota Kupang, jalan sudiirman, Kuanino. Selanjutnya dilakukan penyerang masjid Raya sebagai masjid tertua di Kupang, dilanjutkan dengan pembakaran asrama haji di Oeobufu Kupang. Isu keagamaan muncul disini, terutama untuk menjadikan Kupang konflik yang dasyat dengan terjadinya pergeseran gubernur dari Katolik ke Protestan.

TABEL 3.5
DAFTAR NAMA PEJABAT STRUKTURAL ESELON I DAN II
DI LINGKUNGAN PEMERINTAH PROVINSI NTT
(KEADAAN TAHUN 2009)

No	NAMA / NIP	PANGKAT GOLONGAN	JABATAN	ESELON	ETNIK	AGAMA
1	Partini Hardjokusumo, SH, M.Si 195601311982032004	IV/d	Assisten Perekonomian dan Pembangunan Sekda Provinsi NTT	II-a	Jawa	Katolik
2	Yosep Aman Mamulak, S.Ip 195501071980031008	IV/c	Saiaten Pemerintahan dan Kesra Sekda Provinsi NTT	II-a	Flores	Katolik
3	Vincentius Yeskial Boekan, SH 196112041987031010	IV/b	Staf Ahli Bidang Hukum dan HAM Sekda Provinsi NTT	II-a	Flores	Katolik
4	Karolus Kia, SH 195805071987031007	IV/c	Kepala Biro Kepegawaian Provinsi NTT	II-b	Flores	Katolik
5	Ir Fredik Alo, M.Si 195502081986031006	IV/c	Staf Ahli Bidang Pengembangan Kawasan Sekda Provinsi NTT	II-a	Flores	Katolik
6	Ir. Simon Paulus Messah 195512201984021001	IV/c	Staf Ahli Bidang Politik dan Pemerintahan Sekda Provinsi NTT	II-a	Rote	Protestan
7	Drs. Bruno Kupok 195910061987031004	IV/c	Kepala Biro Umum Biro Administrasi Pembangunan	II-b	Flores	Katolik
8	Drs. Richard Djami 195710121983031016	IV/c	Kepala Biro Pemerintahan	II-b	Sabu	Protestan
9	Dr. Yovita Anike Mitak, MPH 196402151989122001	IV/b	Kepala Biro Pemberdayaan Perempuan	II-b	Flores	Katolik
10	Drs. Nicolaus Hayong 195402111974021001	IV/b	Kepala Biro Keuangan	II-b	Flores	Katolik
11	Drs. Frans Rih, M.Si 195802121986031015	IV/b	Kepala Biro Ekonomi	II-b	Sabu	Protestan
12	Emanuel Kara, SH 195812311986081014	IV/b	Kepala Biro Organisasi	II-b	Flores	Katolik
13	Dr. Filmon da Lopes, MS 196311121998031003	IV/a	Pj. Kepala Biro Kesra	II-b	Flores	Katolik

14	Yohana Engelina Lisapaly, SH.M.Si 196410011989032015	IV/b	Kepala Biro Hukum	II-b	Flores	Katolik
15	Ir. Fredik Tielman, SH 195910181983031007	IV/b	Pj. Kepala Badan Arsip Daerah	II-a	Rote	Protestan
16	Drs. Sentianus Medi, M.Si 195401101987031004	IV/b	Kepala Dinas Sosial Provinsi NTT	II-a	Flores	Katolik
17	Fransiskus Salem, SH. M.Si 195706061986101003	IV/c	Kepala Dinas Pendapatan dan Aset Daerah Provinsi NTT	II-a	Flores	Katolik
18	Drs. Josep John Neno 195401011981031041	IV/b	Pj. Kepala Inspektorat Provinsi NTT	II-a	Flores	Katolik
19	Drs. Josep Daud Diaz 195404021979121003	IV/c	Kepala Dinas Kehutanan Provinsi NTT	II-a	Flores	Katolik
20	Drs. Eduard Gana, M.Si 195812071986031013	IV/b	Kepala Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi NTT	II-a	Sabu	Protestan
21	Drs. Alexander Oematan, M.Si 195703171980031014	IV/b	Kepala Badan Lingkungan Hidup Provinsi NTT	II-a	Timor	Protestan
22	Ir. Edy Hasanuddi Ismail, MM 195612141984031001	IV/c	Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi NTT	II-a	Flores	Katolik
23	Ir. Thobias Uly, M.Si 196007071986031032	IV/c	Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Provinsi NTT	II-a	Sabu	Protestan
24	Ir. Ripo Fransiska 620024392000000000	III/d	Kepala Analisis Perijinan Kantor Pelayanan Satu Pintu	IV-a	Flores	Katolik
25	Drs. Saverius banggung 195506191980021003	IV/b	Kapala Pelaksana Harian Badan Narkotika	II-a	Flores	Katolik
26	Ir. Andreas Wellem Koreh 196404081990031012	IV/b	Kepala Dinas PU Provinsi NTT	II-a	Sabu	Protestan
27	Drs. Joesp Lewokeda 195601281985031008	IV/c	Pj. Kepala Dinas Perhubungan Provinsi NTT	II-a	Flores	Katolik
28	Drs. Bria Yohanes 620018831000000000	IV/c	Kepala Dinas Pertambangan dan Energi Provinsi NTT	II-a	Flores	Katolik
29	Paga Willibroodus, S. Fil 195811131985031012	IV/a	Kepala Kantor Penghubung Provinsi NTT	II-b	Flores	Katolik

30	Ir. Alfiana Salean 195512161979012003	IV/d	Kepala Dinas Kelautanan Perikanan Provinsi NTT	II-a	Rote	Protestan
31	Drs Mekeng P. Florianus 196004091990031006	IV/b	Pj. Kepala Bidang Kesbang dan Perlindungan Masyaakat Provinsi NTT	II-a	Flores	Katolik
32	Drs. Jehalu Andreas, M.si 195908051986031030	IV/b	Pj. Kepala Bidang Pemberdayaan Masyarakat Provinsi NTT	II-a	Flores	Katolik
33	Drs. Nahar Talan 195804241986101002	IV/c	Kepala Bidang Perpustakaan daerah Provinsi NTT	II-a	Timor	Protestan
34	Dr. Alphosius Anapaku, Sp,OG 195808271987031014	IV/b	Direktur RSUD Prof. Dr. W.Z. Yohanes	II-b	Sumba	Protestan
35	Dr Stefanus Bria Seran, MPH 195712281984031005	IV/b	Kepala Dinas Kesehatan Provinsi NTT	II-a	Timor	Katolik
36	Ir. Martinus Djuwa 195408301986031004	IV/b	Kepala Dinas Peternakan Provinsi NTT	II-a	Flores	Katolik
37	Dra. Sisilia Sona 106001311986032009	IV/b	Sekretaris DPRD Sekretariat Provinsi NTT	II-a	Flores	Katolik
38	Ir. Anserius Takalapeta 620016462000000000	IV/c	Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	II-a	Alor	Protestan
39	Drs. Petrus Langoday 195402231980031008	IV/d	Kepala Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Provinsi NTT	II-a	Flores	Katolik
40	Drs. Habel A. Benyamin	IV/c	Sekretaris KPU/Panwaslu Provinsi NTT	II-a	Timor	Protestan
41	Drs. Muhammad Syaifuddin Wongso 195610161981031012	IV/c	Kepala Dinas Nakertrans Provinsi NTT	II-a	Flores	Islam
42	Ir. Petrus Muga 195407211974011001	IV/d	Kepala Dinas Pertanian dan Perkebunan Provinsi NTT	II-a	Flores	Katolik
43	Yohanes L. Hawula SH, M.Si 196107061989031012	IV/b	Kepala Satuan Polisi Pamongpraja Satpol PP	II-b	Sumba	Protestan
44	Drs. Yahya daniel Amtiran 195401251979111001	IV/b	Kepala Bidang Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi NTT	II-a	Timor	Protestan
45	Ir. Benny R. Ndoenboey, M.Si 195312041980031006	IV/d	Kepala Bapeda Provinsi NTT	II-a	Rote	Protestan

Sumber Data : Sekretariat Provinsi NTT, 2009

Berdasarkan data pejabat struktural eselon I dan II di lingkungan pemda provinsi pada september 2009 komposisi etnik dan agama berbanding terbalik, pada masa pemerintahan Gubernur Frans Lebu Raya, dalam jabatan eselon pada pemerintah provinsi dan berbagai dinas dengan komposisi 28 orang (62,2%) dari kelompok Katolik, 16 orang (35,6%) dari kelompok Protestan dan 1 orang (2,2%) dari kelompok islam. Gejala ini menunjukkan persaingan antar etnik dan agama karena jabatan yang dipegang oleh kelompok agama Katolik berkembang mengikuti pejabat Gubernur terpilih yakni dari kalangan Katolik.

Penguasa militer pada masa Orde Baru di Kupang ternyata tidak mampu mengintegrasikan secara merata berbagai kepentingan kelompok etnik dan agama dalam lingkup kekuasaan sebab penguasa militerpun berorientasi kepentingan etnik dan golongannya. Yang terjadi adalah munculnya oposisi tajam antar kelompok etnik Rote dan kelompok etnik Flores dalam mendominasi pemda provinsi NTT dan pemerintah Kota Kupang. Kondisi ini telah memperkuat jaringan patron-client, yang diperlukan untuk menghadapi tuntutan golongan kelompok yang merasa dimarginalkan. Berdasarkan data pejabat eselon I dan II pada Pemda provinsi NTT terlihat bahwa etnik Rote 18 orang (36%), etnik Flores 16 orang (32%), etnik Timor 5 orang (10%), etnik Sabu 5 orang (10%), etnik Sumba 2 orang (4%), lain-lain 4 orang (8%). Pemda provinsi NTT, memang masih di dominasi oleh etnik Rote dan etnik Flores. Data di pemerintahan Kota Kupang dengan perbandingan komposisi etnik dan agama disajikan dalam tabel berikut :

Tabel 3.6
Daftar Nama Pejabat Eselon II
Pemerintahan Kota Kupang Tahun 2006

No	N a m a	Pangkat	Jabatan/Eselon	Etnik	Agama
1	Jonas Salean, SH,Msi	Pembina Utama Muda (IV/c)	Sekretaris Daerah Kota Kupang/II-a	Rote	Protestan
2	Drs. Agustinus harapan	Pembina Utama Muda (IV/c)	Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah Kota Kupang/II-b	Timor	Protestan
3	Drs. Muhammad Dahlan, M.Si	Pembina Utama Muda (IV/c)	Sekretaris DPRD Kota Kupang/II-b	Flores	Islam
4	Drs. Johannes Dae	Pembina Utama Muda (IV/c)	Kepala Badan Penelitian Pengembangan dan Pengolahan Data Elektronik Kota Kupang/II-b	Flores	Katolik
5	Johanis Nenobahan, SH	Pembina Utama Muda (IV/c)	Kepala Dinas Sosial Kota Kupang/II-b	Timor	Protestan
6	Drs. Samuel Dima	Pembina Utama Muda (IV/c)	Kepala Dinas Pendidikan Kota Kupang/II-b	Sabu	Protestan
7	Thimotius Ludji, SE. M.Si	Pembina Utama Muda (IV/c)	Kepala Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Kupang/II-b	Sabu	Protestan
8	Ir. J. A. J. Felix Hermanus	Pembina Utama Muda (IV/c)	Kepala Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Kota Kupang/II-b	Rote	Protestan
9	Ir. Harry Teopilus, M.Si	Pembina Utama Muda (IV/c)	Kepala Dinas Tata Kota dan Pertamanan Kota Kupang/II- b	Timor	Protestan
10	Dr. Dominggus Sarambu	Pembina Utama Muda (IV/c)	Kepala Dinas Kesehatan Kota Kupang/II-b	Sumba	Protestan
11	Drs. Arnoldus Koly Maly	Pembina Tk. I (IV/b)	Kepala Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya Kota Kupang/II-b	Flores	Katolik
12	Drs. Christofel Beda	Pembina Tk. I (IV/b)	Kepala Badan Kepegawaian Daerah Kota Kupang/II-b	Flores	Katolik
13	Ir. Hendrik P.S. Saba	Pembina Tk. I (IV/b)	Kepala Dinas Pertanian dan Kehutanan Kota Kupang/II-b	Sabu	Protestan
14	Ir. Elvianus Wairata	Pembina Tk. I (IV/b)	Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Kota Kupang/II-b	Sabu	Protestan
15	Drs. B. benufitnit, M.Si	Pembina Tk. I (IV/b)	Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Kota Kupang/II-b	Timor	Protestan
16	Martha Pello, S.Sos	Pembina Tk. I (IV/b)	Kepala Dinas Kebersihan Kota Kupang/II-b	Rote	Protestan
17	Dra. Ester Muhu	Pembina Tk. I (IV/b)	Kepala Dinas Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Kota Kupang/II-b	Timor	Protestan
18	Winestra Manuhutu, S.IP.	Pembina Tk. I (IV/b)	Kepala Dinas Pertambangan dan Energi Kota Kupang/II-b	Timor	Protestan

19	Enos Ndaparoka, SH	Pembina Tk. I (IV/b)	Kepala Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kota Kupang/II-b	Sumba	Protestan
20	Ir. Lay Djaranjoera, SH	Pembina Tk. I (IV/b)	Kepala Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah Kota Kupang/II-b	Sabu	Protestan
21	Bernadus Benu, SH	Pembina Tk. I (IV/b)	Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Kupang/II/b	Timor	Protestan
22	Drs. Gabriel Kahan, M.Si	Pembina Tk. I (IV/b)	Asisten Administrasi Sekretaris Daerah Kota Kupang /II-b	Flores	Katolik
23	Benyamin Thene, SH	Pembina Tk. I (IV/b)	Kepala Dinas Perhubungan Kota Kupang/II-b	Timor	Protestan
24	Drs. Adrianus Lusi	Pembina Tk. I (IV/b)	Kepala Badan Pengawasan Daerah Kota Kupang/II-b	Rote	Protestan
25	Drs. Balina Oey, M.Si	Pembina Tk. I (IV/b)	Asisten Ekonomi Pembangunan Sekretaris Daerah Kota Kupang/II-b	Rote	Protestan
26	Drs. Jesua Manaha	Pembina Tk. I (IV/b)	Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah Kota Kupang/II-b	Timor	Protestan
27	Drs. Jacob Tokoh, M.Si	Pembina Tk. I (IV/b)	Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kota Kupang/II-b	Rote	Protestan
28	Drs. Dien Latief	Pembina Tk. I (IV/b)	Kepala Dinas Informasi dan Komunikasi Kota Kupang/II-b	Rote	Islam
29	Drs. Dominggus Radja	Pembina Tk. I (IV/b)	Pejabat Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat Kota Kupang/II-b	Sabu	Protestan
30	Ir. Nicky Uly, M.Si	Pembina (IV/a)	Pejabat Kepada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Kupang/II-b	Sabu	Protestan

Sumber Data : Sekretariat Pemkot Kupang Tahun. 2007

Berdasarkan data eselon II pemerintah Kota Kupang, proporsi terbesar dari elite berpengaruh masih berlatarbelakang Protestan, dan komposisi agama Protestan 24 orang (80%), Katolik 4 orang (13,4%), Islam 2 orang (6,6%). Protestan masih mendominasi berbagai jabatan pada eselon pemerintah Kota Kupang. Legitimasi elite birokrasi di Kupang ditentukan oleh nilai-nilai sejarah yang berjalan berdampingan dengan nilai-nilai primordial, yang mengakibatkan berbagai kelompok etnik dan agama selalu sensitif mengenai identitas diri pemimpin mereka . Di tingkat politik birokrasi, dualisme yang mirip terlihat dalam pembentukan provinsi;

hampir semua pejabat pemerintah merupakan pahlawan-pahlawan yang menentang Belanda (yaitu adalah raja-raja dan bangsawan-bangsawan beragama Protestan) dengan gigih, sebagai pimpinan dari kesatuan swapraja-swapraja melawan Belanda meskipun gagal ditangkap dan dibuang. Dengan latar belakang ini rakyat NTT mempertebal nilai sejarah serta primordialisme yang diwariskan.

Pada perkembangan saat ini telah terjadi pergantian pejabat politik dalam jabatan walikota dan wakil walikota, dimana sesuai dengan pemilu 2008 telah dimenangkan oleh pejabat protestan dengan demikian komposisi etnik dan agama di pemerintah kota Kupang masih tetap didominasi oleh kelompok Protestan dengan komposisi jabatan dalam eselon dapat ditunjukkan dalam tabel berikut :

TABEL : 3.7

**DAFTAR NAMA-NAMA PEJABAT STRUKTURAL
PEMERINTAH KOTA KUPANG
KEADAAN OKTOBER 2009**

No	Nama	Eselon	Jabatan	Etnik	Agama
1	Drs. Agustinus Harapan	II-b	Asisten Pemerintahan Sekretaris daerah Kota Kupang	Sumba	Katolik
2	Ir. Thomas Jansen Ga, MM	II-b	Asisten Perekonomian dan Pembangunan Sekretaris Daerah Kota Kupang	Sabu	Protestan
3	Dra. Ester Muhu, MM	II-b	Asisten Administrasi Umum Sekretaris Daerah Kota Kupang	Timor	Protestan
4	Drs. Arnoldus Koli Maiy	II-b	Staf Ahli Bidang Ekonomi Pembangunan dan eknologi	Rote	Protestan
5	Drs. Jacob L Tokoh, M.Si	II-b	Staf Ahli Bidang Keuangan dan Pendapatan Daerah	Rote	Protestan
6	Drs. Gabriel Kahan, M.Si	II-b	Staf Ahli bidang Pendidikan Kesehatan dan Sosbud	Flores	Katolik

7	Benyamin Thene, SH, MM	II-b	Staf Ahli Bidang pelayanan Umum, Perempuan dan Perlindungan Anak	Timor	Protestan
8	Drs. Otniel J. Pello, MM	II-b	Sekretaris DPRD Kota	Rote	Protestan
9	Drs. Max Halundaka	II-b	Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga	Alor	Protestan
10	dr. Dominggus Sarambu	II-b	Kepala Dinas Kesehatan Kota Kupang	Sumba	Protestan
11	Enos Ndaparoka, SH, M.Hum	II-b	Kepala Dinas Sosial Kota Kupang	Sumba	Protestan
12	Bernadus Benu, SH	II-b	Kepala Dinas tenaga Kerja Dan Transmigrasi Kota Kupang	Timor	Protestan
13	Drs. Josep Rera Beka	II-b	Kepala Dinas perhubungan Kota Kupang	Rote	Protestan
14	Drs. Gosa Yohanes	II-b	Kepala Dinas Komunikasi Dan Informatika Kota Kupang	Rote	Protestan
15	Drs. Jerhans Adolf Ledoh	II-b	Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Kupang	Rote	Protestan
16	Dra, Nova Amelia Bessie	II-b	Kepala Dinas Kebudayaan Dan Pariwisata Kota Kupang	Rote	Protestan
17	Ir. Cornelis Ishak Beny Sain	II-b	Kepala Dinas Pekerjaan Umum Kota Kupang	Rote	Protestan
18	Ir. Nicky Ully, M.Si	II-b	Kepala Dinas Perumahan Rakyat dan Tata Ruang Kota Kupang	Rote	Protestan
19	Ir. Clementina Sengkono	II-b	Kepala Dinas Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Kota Kupang	Flores	Katolik
20	Ir. Johnny A. Hermanus	II-b	Kepala Dinas Perindustrian Dan Perdagangan Kota Kupang	Rote	Protestan
21	Ir. Eivianus Wairata, M.Si	II-b	Kepala Dinas Pertanian, Peternakan, Perkebunan Kota Kupang	Sumba	Protestan
22	Ir. Habde A. Dami, M.Si	II-b	Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan Kota Kupang	Sabu	Protestan
23	Erwan Faggidae, SH.M.Hum	II-b	Kepala Dinas Pertam- Bangan dan Energi Kota Kupang	Rote	Protestan
24	Drs. Noldianus Dethan	II-b	Kepala Dinas Pendapatan Dan Pengelolaan Keuangan Kota Kupang	Rote	Protestan
25	Drs. Adrianus Lusi, MM	II-b	Kepala Dinas Kebersihan Dan Pertamanan Kota Kupang	Rote	Protestan
26	Victor Umbu Mana, SE	II-b	Kepala Bidang Perenca- Naan Pembangunan Daerah Kota Kupang	Sumba	Protestan

27	George Arson Taullo, SH,MM	II-b	Inspektur Kota Kupang	Rote	Protestan
28	Drs. Dien Latief	II-b	Kepala Badan Penanaman Modal Kota Kupang	Flores	Islam
29	Drs. Firmus Fori	II-b	Kepala Badang Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Kota kupang	Flores	Katolik
30	Ir. Hendrik Paulus saba	II-b	Kepala Badang Pengenda- Lian Lingkungan Hidup Kota Kupang	Sabu	Protestan
31	Martha pello, S.Sos. M.Si	II-b	Kepala Badan Penelitian Dan Pengembangan Kota Kupang	Rote	Protestan
32	Seran Gabriel, SH	II-b	Kepala Perpustakaan Daerah Kota Kupang	Timor	Katolik
33	Dra. Desmarien Bengngu	II-b	Kepala badang Pemberda- yan Masyarakat Kota	Sabu	Protestan
34	Drg. Retnowati	II-b	Kepala badang Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera Kota Kupang	Jawa	Islam
35	Alis Siokain, SH	II-b	Pejabat kapala badang Kepegawaian daerah Kota Kupang	Timor	Protestan
36	Drs Bruno Paskalis	II-b	Kepala badang Pendidikan Dan Latihan Kota Kupang	Flores	Katolik
37	Dra. Truice Balina Oey, M.Si	II-b	Kepala badang Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Kupang	Rote	Protestan
38	Drs. Imanuel Foes, MM	II-b	Ketua Badan Narkotika Kota Kupang	Rote	Protestan
39	Drs Yohanes Djadi, MM	II-b	Kepala Badang penanggu- Langan Bencana Kota Kupang	Rote	Protestan
40	Ir. Obet Laha	II-b	Kepala badan Ketahanan Pangan Kota Kupang	Rote	Protestan

Sumber Data : Sekretariat Daerah Kota Kupang, 2009.

Berdasarkan data eselon II pemerintah Kota Kupang tahun 2009, komposisi jabatan struktural hampir tidak berbeda dengan pejabat sebelumnya karena sama sama dari kelompok protestan yang lebih mengutamakan kepentingan kelompok agamanya sendiri, proporsi

terbesar dari elite berpengaruh masih berlatarbelakang Protestan, dengan komposisi agama Protestan 32 orang (80%), Katolik 6 orang (15%), Islam 2 orang (5%). Protestan masih mendominasi berbagai jabatan pada eselon pemerintah Kota Kupang. Legitimasi elite birokrasi di Kupang ditentukan oleh nilai-nilai sejarah yang berjalan berdampingan dengan nilai-nilai primordial, yang mengakibatkan berbagai kelompok etnik dan agama lebih digerakkan oleh oleh elite dalam upaya dukungan kekuasaan sehingga pola di Kupang hampir tidak jauh berbeda dengan perspektif instrumentalisme.

Legitimasi elite juga bisa dibangun atas kharisma individu yang merupakan figur panutan dari kelompok-kelompok etnik dan agama yang mengimbangi berbagai aneka kekuatan yang saling bersaing. Misalnya masa gubernur El Tari, yang walaupun ia didukung oleh ormas-ormas Katolik ia tetap tergolong kedalam pimpinan golongan Protestan; gubernur Ben Mboi sebagai gubernur beragama Katolik pertama di NTT membangun jaringan Katolik yang didukung oleh semua pastor di NTT. Ia juga yang menjadikan NTT terpola kedalam struktur dua pengelompokan etnik dan agama. Dengan demikian kelompok-kelompok etnik dan keagamaan memperoleh legitimasinya dalam proses persaingan menuju kekuasaan birokrasi. Tokoh yang menjadi panutan dijadikan simbol kebanggaan kelompok-kelompok etnik dan agama.

Legitimasi elite birokrasi di Kupang tidak hanya menemukan energi pada sejarah dan kharisma individu, tapi dalam praktek persaingan elite mencerminkan sekaligus memperkuat tradisi dan nilai dominan dalam

sebuah masyarakat multi etnik dan agama, lebih lagi persaingan elite merupakan instrumen politik kearah reproduksi berbagai komponen pendukung kekuasaan dalam masyarakat seperti organisasi-organisasi kemasyarakatan (seperti perhimpunan organisasi kelompok etnik Rote-Dalek Esa, Timor-POT, persekutuan orang Sabu-IKSAB , Lamaholot-Adonara) dan organisasi-organisasi keagamaan (seperti pemuda Katolik, Pemuda Protestan, kelompok-kelompok doa) yang merupakan komponen dalam masyarakat etnik atau agama dapat mendukung pelestarian masing-masing kekuasaan elite birokrasi yang berkuasa bisa terus berlanjut, seperti dukungan kelompok Protestan pada walikota S.K Lerick yang berkuasa selama 21 tahun sejak terbentuknya Kota Administratif hingga Kota madya Kupang. Kebutuhan akan preservasi kekuasaanlah yang meberikan energi bagi keabsahan persaingan dan jenis-jenis persaingan etnik dan agama pada elite di birokrasi.

Dalam masyarakat tradisi yang ikatan sukunya kuat seperti di Kupang, kelayakan untuk menjadi elite birokrasi ditentukan oleh faktor *ascriptive*, (seperti *kinship*, latar belakang agama dan asal-usul etnik) yang memberikan legitimasi bagi kelas aristokrasi sebagai etnik kolektif yang memonopoli kekuasaan. Akibatnya suksesi keluarga dalam suku dan agama menjadi intrumen yang melegitimasi peran politik seseorang. Misalnya di Kupang pada suku Timor, masyarakat Timor telah menjadikan suatu kekuasaan pemimpin adalah mereka yang dari turun-temurun yakni *fetor* dan *temukung*; di luar kelompok ini sulit bagi etnik Timor untuk menerima keabsahan sebagai elite, seperti pada Albert Foenyang yang

kalah dalam pemilihan walikota Kupang; masyarakat Timor lebih mendukung Esthon Foenay karena Esthon yang dituakan oleh orang Timor sebagai Fetor (demikian wawancara dengan Pendeta Esau Saubaki dan Adi Amalo, 2007). Karena ikatan kekeluargaan yang kuat tumbuh subur merambat masuk dalam ikatan keagamaan menjadikan seseorang elite akan lebih kuat mendapat dukungan dari lingkungan keluarga, etnik, agama menjadi rute menuju kekuasaan, ikut menentukan jenis-jenis dan pola-pola persaingan. Dalam ungkapan seperti ini elite dapat menemukan membenaran dan jalan menuju kekuasaan pada jalinan suku dan keluarga serta kesamaan darah.

Setiap pergantian periode kepemimpinan gubernur dan walikota, di Kupang selalu ditemukan tujuan yang sama yang tidak lepas dari adanya persaingan, namun perbedaan pendekatan selalu ada karena merupakan tuntutan masyarakat Nusa Tenggara Timur sekaligus tantangan yang harus dijawab dengan kemampuan identitas dari unsur-unsur dalam kelompok masyarakat etnik dan agama. Adanya pemisahan agama atas wilayah timur (Katolik) dan Timur barat (Protestan) sampai terbentuknya provinsi NTT menjadikan etnik dan agama sebagai pemicu persaingan, dalam masyarakat NTT kelompok ini merasakan terjadinya dominasi secara bergantian Protestan-Katolik terus menerus dari satu periode kepemimpinan gubernur ke gubernur berikutnya.

Semuanya itu merupakan alokasi sumber yang tidak merata dan tidak adil antar kelompok-kelompok etnis dan agama di masyarakat. Dalam kondisi mobilisasi etnis dan keagamaan yang dilakukan secara

kompetitif, kelompok-kelompok etnis dan keagamaan yang mendominasi birokrasi pemerintahan melakukan upaya-upaya mobilisasi persuasif baik kepada mantan elite maupun tokoh-tokoh etnik serta pimpinan agama untuk mendapat dukungan dalam mempertahankan kekuasaan, seperti yang dilakukan oleh kelompok elite Protestan (yang dipresentasikan oleh etnik dominan Rote) untuk menggalang kekuatan GMIT dengan mendapat dukungan para pendeta umat dalam menyuarakan kepentingan elite Protestan, dan kelompok elite Katolik (yang dipresentasikan oleh etnik dominan Flores) untuk menggalang kekuatan dewan paroki dengan mendapat dukungan dari para pastor, uskup dan romo untuk kepentingan kalangan elite Katolik. Data komposisi eselon I dan II dalam jabatan-jabatan di birokrasi pemerintah provinsi dan kota memperlihatkan antara dua agama, Protestan dan Katolik, Protestan mendominasi jabatan eselon pada pemerintah provinsi (58 persen) dan Kota (24 persen).

Dalam masyarakat yang terpecah-pecah secara etnik dan agama, seperti di kelurahan Naikoten yang dominan Katolik Flores, di kelurahan-kelurahan Kuanino, Oeba, Kelapa Lima, Pasir Panjang yang dominan Protestan Rote, di kelurahan-kelurahan Oepura, Manutapen, Labat yang dominan Protestan Timor, di kelurahan-kelurahan Naikoten II dan pasar dominan Alor, Air Nona dan Bakunase yang dominan Protestan Sabu, terjadinya mobilisasi politis terhadap kelompok-kelompok etnis dan kelompok agama distribusi sosial dalam jabatan-jabatan di lingkungan birokrasi yang mempunyai kekuatan politik, ekonomis dan status sosial, seperti para elite dari etnik Timor lebih memilih dukungan kepada para

fetor yang tergabung dalam klan *Atoni Meto*, para pendeta, para tetua-tetua adat yang dituakan dalam lingkungan clan mereka dan berpengaruh bagi masyarakat Timor, elite dari etnik Rote juga lebih memilih dukungan pada golongan bangsawan/raja-raja, tetua-tetua adat Rote yang dituakan dalam lingkungan clan mereka, pendeta-pendeta yang dianggap berpengaruh bagi mobilisasi etnik Rote, sama halnya juga dengan elite dari etnik Flores. Bagi mereka amat penting dukungan untuk mencapai dukungan dari basis masyarakat etnik. Disamping itu kelompok etnis yang merasa teralienasi atau terkucilkan secara sosial politik atau yang kurang diuntungkan oleh berbagai kebiasaan dan tradisi etnik dan agama terdorong akan keinginan untuk menolak pola warisan kolonial karena dianggap tidak adil terhadap kepentingan berbagai etnik dan agama yang ada di NTT

Ketidakpuasan itulah yang terus dipupuk akan menjadi sumber tuntutan kepada pemerintah. Sebaliknya para pejabat elite di lingkungan pemda provinsi dan kota Kupang terus menciptakan tradisi baru untuk memperbaiki tradisi kebiasaan yang lama yang lebih nampak dalam konsensus tidak tertulis bahwa birokrasi dan jabatan-jabatan birokrasi harus didasarkan atas pembagian serta keseimbangan etnik dan agama di NTT. Harapan masyarakat etnik di Kupang dengan otonomisasi adalah bahwa badan legislatif mengakomodasi harapan masyarakat etnik dan agama mengenai tuntutan minoritas bahwa pemerintah bertindak tidak adil. Kebiasaan para pejabat elite tersebut tidak akan mengalami perubahan berarti sampai kelompok etnis yang tidak puas akhirnya

terpaksa menggunakan cara-cara yang lebih terorganisir dan keras seperti unjuk rasa dan bahkan kekerasan sebagai cara untuk mendapatkan konsesi dari pemerintah (demikian wawancara dengan Edy Ndoen, 2007).

3.2. Jenis-Jenis dan Pola-pola Persaingan

Dalam persaingan antar agama dan antar etnik di kalangan elite politik dan elite birokrasi pemda provinsi dan kota, dapat diidentifikasi ciri-ciri aktor politik lokal di Kupang seperti muncul pada pilkada Kota Kupang yang berlangsung 21 Mei 2008 dan diikuti oleh lima pasangan calon⁵. Persaingan terjadi di lingkungan elite yang melibatkan warga etnik dan agama⁶. Ciri-ciri persaingan dapat diklasifikasikan sebagai berikut :

⁵ Pasangan-pasangan itu adalah Albert Elias Foenay-Andreas Agas (Koalisi Bersama Membangun Kota Kupang), Yonas Salean-Alexander Ena (Partai Golkar), Jefri Riwu Kore-Yohanes Dae (Koalisi Pelangi), Daniel Adoe-Daniel Hurek (KPB dan 10 partai gurem), Djidon de Haan-Anton Delle (PDI-P).

⁶ sekitar 10.000 warga memiliki hak pilih tidak tercatat dalam daftar pemilih sehingga kehilangan hak politiknya. Sebagian besar warga yang tidak tercatat itu adalah pemilih yang tidak mendukung paket status quo yang dicalonkan oleh salah satu partai yang berkuasa, yakni partai Golkar. Salah satu warga yang tidak tercatat tersebut adalah Ketua DPRD NTT Melkianus Adoe beserta anggota keluarganya. Sejumlah warga mengaku kecewa atas kinerja Komisi Pemilihan Umum dan Pemerintah Kota Kupang yang terkesan bekerja di bawah tekanan kandidat walikota dari partai Golkar yang juga sekda Kota Kupang. Akibatnya, ratusan warga melakukan aksi protes di Kantor Lurah Fatubesi Kecamatan Kelapa Lima. Dalam aksinya, mereka membawa spanduk tentang dugaan adanya kecurangan pada saat pendaftaran pemilih. Sedangkan di Kelurahan Liliba, warga menemukan ratusan kartu pemilih ilegal. Kartu pemilih tersebut tertulis nama warga yang tidak berdomisili di kelurahan tersebut. Sementara itu, seorang balita yang berumur 1,5 tahun justru terdaftar sebagai pemilih. Masyarakat yang tidak terdaftar dalam Pilkada ini rencananya akan mengajukan gugatan secara *class action* ke KPUD dan Pemerintah Kota Kupang karena tidak bertindak independen dalam penyelenggaraan Pilkada ini (demikian Mell Adoe, 2007. Soemadi, ketua Pokja KPU Kota, 2007).

Tidak berbeda jauh halnya dengan pencalonan gubernur NTT. Keputusan KPUD yang hanya meloloskan tiga pasangan calon ditanggapi aksi protes dari pendukung pasangan-pasangan Benny K Harman - Alfred Kasse dan Alfons Leomau - Frans Salesman. Akibatnya KPUD NTT urung menetapkan nomor urut tiga pasangan cagub-cawagub tanggal 8 Mei. Konsekuensinya KPUD terpaksa menunda jadwal pilkada NTT yang semula direncanakan berlangsung tanggal 2 Juni menjadi tanggal 14 Juni 2008. Perubahan tanggal pilkada mempengaruhi jadwal kampanye dari tanggal 15-29 Mei menjadi tanggal 26 Mei - 7 Juni 2008. Bahkan KPUD barulah menetapkan nomor urut

1. Ciri intensitas (frekuensi) : Dari segi intensitasnya, persaingan antara agama dan etnis di Kupang terjadi hampir di tiap jajaran pemerintahan (baik itu di provinsi maupun kota dan kabupaten) maupun parpol pendukung elite. Persaingan terjadi antara etnik yang memiliki kekuatan untuk mewujudkan mempengaruhinya baik dalam skala kecil maupun dalam skala yang besar. Persaingan makin terungkap sebelum pemilihan dan pencalonan eselon dan pejabat di lingkungan birokrasi pemda provinsi, kota dan kabupaten. Demikian pula untuk pejabat elite politiknya. Intensitasnya memanas antara etnik jika ada kelompok etnik yang diabaikan. Tokoh agama juga lebih dominan memberikan arahan tentang keterwakilan golongan agama di pemerintahan; agar peran agama makin kuat maka para tokoh agama dengan tokoh etnik di Kupang menyatukan ide (visi dan misi dari umat agama) tentang keseimbangan antar golongan agama di semua jabatan birokrasi pemerintah provinsi, kota dan kabupaten di Kupang. Intensitas persaingan itu menunjukkan corak-corak sebagai berikut :

1.1. Fluktuatif : yaitu artinya persaingan yang terjadi secara tidak menentu dan insidental, dapat dibedakan menurut tingkat ketegangannya. Persaingan berketegangan rendah adalah persaingan fluktuatif yang muncul secara mendatar antar etnik dan agama di lingkungan birokrasi

tiga pasangan calon cagub-cawagub pada tanggal 16 Mei 2008. Kubu Benny alias Harkat mempertanyakan putusan KPUD yang mengakomodir dukungan PKPI ke pada pasangan Gaspar Ekok-Yulius Bobo yang diperoleh pada saat pendaftaran terakhir di KPUD. Sementara kubu Alfons Leomau-Frans Salesman mempersoalkan pengalihan dukungan partai Pelopor pasangan Gaspar Ekok-Yulius Bobo di masa injury time.

pemerintah. Sedangkan persaingan berketegangan tinggi adalah persaingan fluktuatif yang muncul karena adanya tekanan serta demonstrasi para kelompok penentang yang merasa kelompok etniknya diabaikan dalam proses persaingan politik di tingkat lokal. Persaingan seperti ini muncul ketika Guido Fulbertus, ketua DPD PKB, bersaing dengan Deniel Hurek, Ketua DPC PKB. Keduanya bersaing menjadi calon wali kota. Dengan tergesernya Guido Fulbertus, maka secara fluktuatif sebagian warga PKB yang pro-Guido mendatangi KPU Kota Kupang dengan tuntutan membatalkan calon Daniel Hurek yang tidak mendapat persetujuan dari DPP PKB. Di samping itu juga dengan dasar pertimbangan etnik bahwa orang Katolik semuanya menduduki posisi nomor dua sebagai calon wali kota, maka tidak ada yang mencalonkan diri sebagai orang nomor satu. Pertimbangan ini yang membuat masa PKB melakukan protes besar-besaran untuk membatalkan pencalonan Daniel Hurek sebagai calon wakil Wali Kota Kupang.

Apa yang juga terjadi di Kupang, adalah jenis persaingan yang bercorak ketegangan rendah. Para elite bersaing dengan melibatkan pendukungnya, dan ketidakpuasan pendukung itu disalurkan dalam bentuk demo dan protes-protes berisi tuntutan yang masih bisa diakomodasi oleh KPU dan aparat keamanan.

1.2. Eksplosif yaitu persaingan yang meluas serta tersebar tidak menentu arahnya, yang pada saat-saat tertentu dapat mengakibatkan terjadinya kerusakan. Bentuknya bisa laten namun bisa pula terbuka (manifest).

a. Persaingan laten adalah persaingan yang cenderung tertutup dan sifatnya mengakar dalam masyarakat. Persaingan jenis ini belum terungkap dalam tindakan kekerasan sehingga dapat lebih cepat diselesaikan. Persaingan laten biasanya berupa anggapan-anggapan negatif, kecurigaan-kecurigaan, stereotip etnik (yang menyepelkan salah satu etnik karena asal mula sejarah memberikan kewenangan pada etnik tertentu). Semua terjadi dalam upaya memenangkan tujuan politik untuk mencapai kekuasaan. Misalnya, anggapan bahwa etnik Timor merupakan etnik yang status sosialnya rendah dibandingkan dengan etnik yang lain, begitu juga Katolik Timor tidak sama dengan Katolik-Flores yang dianggap murni Katolik.

Stereotip yang sudah tertanam dalam kesadaran masyarakat itu diwariskan secara turun-temurun. Albert Foenay, yang berasal dari kefetoran Foenay yang adalah tuan tanah di Kota Kupang, memiliki peluang besar menjadi wali kota jika mendapat dukungan penuh dari pemilih etnik Timor yang tergabung dalam POT (Persehatian Orang Timor). Berdasarkan statistik, pemilih etnis Timor berjumlah sekitar 58.000 dari 189.000 calon pemilih di Kota Kupang, tetapi nyatanya calon pemilih etnik Timor yang mendapat surat suara berjumlah 22.000 orang. Jika semua orang Timor bersatu ditambah pemilih asal Manggarai untuk mendukung Agas Andreas (yang berasal dari Manggarai, Flores), maka pasangan paket Alfa ini akan menang mutlak dalam Pilkada kali ini, kata seorang praktisi hukum, Gabriel Suku Kotan.

Persaingan ini memunculkan aneka kecurigaan dan isu sebagai berikut :

(a) Penduduk asli dengan etnik pendatang, (b) Agama dan agama (Protestan dan Katolik), (c) Simbol-simbol agama (kitab suci, tempat ibadah, dan sebagainya dalam skala yang kecil), (d) Pribumi dengan nonpribumi. Pertimbangan ini didasarkan pada konflik kepentingan rivalitas ekonomi, agama, dan politik antara Islam *vis-a-vis* Kristen di satu sisi bercampur, dengan pendatang yang kebetulan beragama Islam dengan penduduk lokal yang beragama Kristen (Timor,Rote,Sabu). Meskipun yang beragama Islam juga sebagian besar adalah penduduk asli dari Flores Timor, Solor, Ende, minimal mereka masih bercampur dalam sejarah sosialnya, tetapi kerap kali di Kupang mereka dianggap sebagai pendatang karena alasan agama yang kebetulan mereka beragama Islam.

Persoalan penduduk asli dengan pendatang di Kupang bila tidak ditumpangi oleh persaingan politik dan kekuasaan serta agama dengan berbagai simbol di dalamnya (Protestan, Katolik, Islam), bisa saja menjadi letupan-letupan emosional dan tindakan anarkhis serta kerusuhan. Dominasi ekonomi pendatang terutama Bugis dan Makasar di Kota Kupang yang berhimpitan dengan akselerasi perkembangan agama Islam di Kupang, dari sisi politik terjadi penumpangan atas kecemburuan persaingan ini karena mereka adalah mayoritas, sementara jalur-jalur ekonomi dikuasai oleh pendatang yang menjadikan sektor swasta sebagai mata pencaharian. Juga, penduduk asli yang beragama Islam menjadikan

wiraswasta sebagai pilihan utama karena sulit menjadi PNS akibat adanya kuota sesuai dengan perbandingan jumlah penduduk dan pertimbangan agama sampai pada diskriminasi dari beberapa pihak (demikian wawancara dengan H. Ataopah, 2007).

Pertentangan antar agama dan etnik juga terlihat pula dalam pencalonan gubernur NTT periode tahun 2008-2013 dimana KPU mengesahkan elite yang tidak memiliki kedekatan langsung dengan rakyat NTT. Sejak KPUD membuka pendaftaran calon gubernur tanggal 8-14 April tercatat ada tiga kubu yang bersaing memperebutkan dukungan dari berbagai parpol di NTT, yakni pasangan Benny K Harman-Alfred-Kasse (Harkat), Alfons Leomau-Frans Salesman (Amsal), dan pasangan Gaspar P. Ehok-Yulius Bobo (Gaul). Mereka bersaing memperebutkan dukungan dari PKB, PPDl dan Pelopor. Hasilnya, kubu Gaspar P Ehok dan Yulius Bobo berhasil keluar sebagai pemenang dari persaingan itu setelah KPUD NTT mengumumkan tiga pasangan cagub-cawagub yang berhak mengikuti pilkada NTT pada 5 Mei 2008 lalu. Ketiga pasangan itu adalah Ibrahim K Maedah-Paulus Moa yang diusung partai Golkar, Frans Lebu Raya-Esthon Foenay yang diusung PDIP, dan pasangan Gaspar P. Ehok-Yulius Bobo yang mendapat dukungan dari PKB, PKPI, Pelopor, dan PNBK. Protes yang dilakukan kedua kubu ini sangat bertolak belakang. Jika KPUD mengakomodir tuntutan Harkat maka pihak Amsal tidak bisa mengklaim dukungan dari Partai Pelopor sebab pada pendaftaran pertama di KPUD NTT tanggal 8 April partai tersebut sudah bergabung dalam Koalisi Partai Abdi Flobamora bersama PKB, PPDl, PNBK untuk

mendukung pasangan Gaspar P. Ehok-Yulius Bobo. Sebaliknya, bila tuntutan Amsal diakomodir KPUD dukungan PKPI terhadap Gaul pada pendaftaran tahap akhir di KPUD tidak serta merta gugur, karena partai ini tidak pernah bergabung dengan pasangan mana pun di saat pendaftaran tahap pertama. Akibat protes dan tekanan yang datang bertubi-tubi dari dua kubu itu, KPUD mengulurkan waktu tahapan penyelenggaraan pilkada NTT. Penundaan itu dimanfaatkan kubu Harkat dan Amsal untuk melakukan gerilya politik. Benny K Harman dengan dukungan DPRD NTT di bawah pimpinan Mell Adoe, pada tanggal 9 Mei 2008 datang ke KPU. Kedatangan Benny dan Mell Adoe saat itu terjadi di saat Forum Masyarakat Peduli Pilkada NTT berunjuk rasa untuk memberikan dukungan moril kepada KPUD NTT agar melaksanakan keputusan yang telah diambil dan menyelenggarakan pilkada sesuai jadwal. Saat itu wakil pengunjuk rasa yang menyampaikan aspirasinya kepada Koordinator Desk Pilkada KPU Dede Supriyadi, mendapat informasi secara langsung dari Dede, bahwa Ketua DPRD Mell Adoe meminta KPU untuk mengakomodir calon independen dalam pilkada NTT. Pada kesempatan yang sama, Dede menjanjikan akan mengirim surat dukungan kepada KPUD NTT untuk melanjutkan tahapan pilkada paling lambat dua hari (yaitu 11 Mei 2008). Usai pertemuan Koordinator Desk Pilkada KPU, ketiga wakil pengunjuk rasa bertemu Benny K Harman bersama Robert Key Timu, Leksi Plate, dan rombongannya. Saat hendak diwawancarai di depan pintu KPU terkait dengan aksi protes pendukungnya di KPUD NTT, Benny menghindar dan kabur menuju lantai dua KPU. Tidak diketahui

persis siapa yang Benny temui dan apa isi pembicaraannya, tetapi jelas ia datang bukan dalam kapasitasnya sebagai anggota Komisi III DPR-RI.

b. Persaingan terbuka adalah persaingan yang sudah kentara muncul ke permukaan, baik berupa perilaku, sikap, maupun tindakan demi memenangkan kepemimpinan politik . Persaingan terbuka ini melibatkan konfrontasi secara langsung dan memunculkan tindakan kekerasan (baik fisik maupun non-fisik), yang tidak mudah diselesaikan. Persaingan terbuka antara agama dan antar etnis dapat muncul dalam bentuk-bentuk khotbah-khotbah atau ceramah-ceramah yang menghujat dan anti terhadap agama/etnis lain (perang mimbar) seperti khotbah Minggu atau khotbah Jum'at yang menyudutkan dan menyalahkan agama lain. Selebaran-selebaran, brosur-brosur, spanduk-spanduk, dan berita-berita di media cetak maupun elektronik yang bernuansa provokatif, tindakan-tindakan yang merusak simbol-simbol agama/budaya tertentu seperti pelemparan dan pengerusakan gereja dan masjid, perusakan kitab suci, pencemaran hostia, perusakan rumah-rumah adat, tempat-tempat pemujaan, dan sebagainya. Tindakan-tindakan kekerasan lainnya berupa intimidasi, perkelahian, penganiayaan, sampai pembunuhan yang melibatkan penganut agama atau etnis yang berbeda. Perlu disadari bahwa setiap bentuk konflik yang melibatkan agama atau etnis akan berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya .

2. Ciri para aktor yang terlibat dalam persaingan : Ada aktor intelektual, yaitu pihak yang tidak langsung terlibat dalam persaingan, tetapi sebagai yang bertanggung jawab secara signifikan terhadap

munculnya persaingan bahkan mendapatkan keuntungan dari persaingan tersebut. Dan ada aktor elite di legislatif dan birokrasi yang ikut terlibat dalam penentuan calon kepala daerah yang mengakibatkan terjadinya konflik dengan KPU. Ada juga aktor intelektual yang sebagian berdiam di Kupang dan sebagian berdiam di Jawa, mereka yang ikut bermain di belakang pencalonan gubernur. Tokoh-tokoh seperti Frans Seda, Theo Syafei, Habel Laiskodat, tokoh-tokoh etnik Flores seperti mantan gubernur Hendrik Fernandes, Ben Mboy, Frans Dima Lendes, Kristo Blasin, Paulus Moa, Aloysius Assan, etnik Rote seperti; Y.N. Manafe, Kas Bokotei, Mell yacob, etnik Timor seperti E. Saubaki, Humau, et Foenay, Taebenu, etnik Sabu seperti; Amos Pah, Musa lay, Ratukore, G. Manoe, etnik Sumba; seperti Daniel Woda Palle, Hendrik Rawanbaku, Umbu Pura Woha, merupakan sebagian dari aktor intelektual yang tidak kelihatan dalam permainan persaingan dalam penentuan komposisi elite di birokrasi NTT.

Keterlibatan aktor intelektual yang ikut bermain dalam pemilihan gubernur NTT periode 2003-2008 sampai terjadinya kerusuhan Kupang ditengarai dilatarbelakangi pertarungan elite dari kelompok-kelompok agama dalam birokrasi, pergantian gubernur Katolik ke Protestan hingga terjadinya kerusuhan Kupang untuk menghancurkan pemerintahan Piet Tallo yang Protestan. Keadaan ini semakin kuat ketika pihak Polda NTT mensinyalir adanya kelompok elite katolik di Pemda Provinsi ikut berperan sebagai aktor intelektual dalam kerusuhan Kupang meskipun proses penyidikan dan penyidikannya tidak tuntas. Pihak Kepolisian menyebut

adanya keterlibatan sejumlah oknum pejabat teras Pemda Provinsi NTT sebagai aktor intelektual, karena analisa kerusuhan Kupang terkait dengan masalah dinamika politik lokal di Kupang meskipun tidak ditemukan siapa aktor intelektual yang menggerakkannya, karena sampai saat ini tidak ada satu aktor intelektual yang dijerat aparat kepolisian⁷. Hal yang sama juga adalah beredarnya kaset pidato Theo Syafei seminggu menjelang kerusuhan dengan memberikan beberapa skenario Islam untuk merebut kekuasaan politik, meskipun pada akhirnya tidak ada proses hukum yang bisa membuktikan kaset itu dan prosesnya mandeg begitu saja (wawancara dengan Jack Adam, 2008).

Romo Dus Duka, Romo Maxi Unbria, Romo Ambros Cajar, pendeta N.T. Wolly, pendeta Tobias Messakh merupakan tokoh-tokoh agama Katolik dan Protestan yang juga selalu berperan sebagai aktor dalam memposisikan elite dari agama masing-masing. Karena bagaimana pun, gereja mempunyai peran dalam bidang politik di tingkat lokal. Meskipun menurut Romo Maxi Unbria (2007), semuanya berjalan secara tersembunyi dan tidak terang-terangan, dengan adanya faktor politik yang melibatkan aktor intelektual sehingga memunculkan kelanjutan konflik laten agama Kristen Katolik dan Kristen Protestan yang tidak pernah akur dalam memposisikan elite mereka dalam birokrasi.

⁷ Pernyataan Kapuspen Polda NTT Mayor Pol. Sismantoro di Kupang dimuat oleh *Suara Karya* pada 8 Januari 1999. Berita yang sama dimuat oleh *Republika*, 8 Januari 1999. Dalam pandangan Polisi ada delapan orang pelakunya yang berperan sebagai aktor intelektual di balik kerusuhan itu.

Elite dan mantan Gubernur NTT periode 1978-1988 juga ikut berbicara tentang penetapan calon gubernur periode 2008-2013. Ben Mboy yang berperan sebagai aktor intelektual dalam mendukung pencalonan Benny K Harman menyatakan prihatin dengan kondisi politik di daerah ini menyusul kisruhnya proses pilkada Gubernur-Wakil Gubernur (Pilgub) NTT 2008-2013 akibat politik kekuasaan yang menghalalkan segala cara untuk mencapai tujuan; demi mengejar kekuasaan politik mereka dengan seenaknya hukum dilanggar. Ini negara hukum, rakyat dan penyelenggara negara harus tunduk kepada hukum positif yang berlaku di negara ini. Jika KPUD NTT melanggar aturan dalam proses Pilgub NTT seharusnya ditindak, bukan dibiarkan begitu saja. Ia mengemukakan hal itu ketika diminta pandangannya seputar persoalan Pilgub NTT yang masih menuai protes dari berbagai elemen masyarakat, terutama dari para simpatisan dan pendukung calon gubernur yang digugurkan oleh KPUD NTT sebagai peserta Pilgub.

Massa pendukung dan simpatisan paket calon Alfons Loemau-Frans Salesman (Amsal) serta pasangan Benny K Harman-Alfred Kasse (Harkat) sampai saat ini (sejak KPUD NTT memutuskan penetapan tiga paket calon peserta Pilgub NTT pada 5 Mei 2008 lalu) terus melancarkan protes ke institusi penyelenggara pilkada serta DPRD NTT sebagai lembaga wakil rakyat. Sampai saat ini, KPUD NTT pimpinan Robinson Ratu Kore belum menjelaskan alasan hukum dan politis menggugurkan kedua paket tersebut, dan akhirnya memilih jalan untuk menunda sebagian jadwal dan tahapan Pilgub NTT sejak 6-14 Mei. Keinginan

penundaan pilkada gubernur ditengarai dengan adanya permainan aktor intelektual di legislatif, yakni Mell Adoe, yang menyatakan KPU telah melanggar ketentuan penetapan calon gubernur sehingga massa pendukung Benny Harman melancarkan protes dan mengajukan permintaan penundaan pilkada. Selanjutnya Paket Harkat menempuh jalur hukum dengan mengadukan KPUD NTT ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Kupang, dan paket Amsal masih terus mendesak KPUD NTT untuk menjelaskan alasan mereka menggugurkan pasangan tersebut yang sebelum dinyatakan, telah memenuhi syarat 15 persen.

Di Kota Kupang juga demikian; pasangan Daniel Adoe dan Daniel Hurek (Dan-Dan) didukung PKB dan beberapa partai tanpa kursi. Kemenangan mereka juga mendapat tantangan dari berbagai aktor intelektual dari berbagai kelompok etnik dan agama seperti Y.N. Manafe, Adi Amallo, Mel Adoe, B. Tibuludji, Amospah, Yan Kia Poli, Ben Mboy, Hendrik Fernandes, Herman Musakebe. Hasilnya sungguh luar biasa, Dan-Dan menang telak jauh di atas empat pasangan lainnya. Analisis penulis, gugurnya paket calon dari partai-partai besar, PDIP dan Golkar, diakibatkan oleh karena partai belum memiliki visi ke bawah, belum mendengar dan menampung keluhan riil masyarakat sipil. Di satu sisi, partai mempertimbangkan rasionalitas dan kematangan pengalaman sebagai birokrat, tetapi di sisi lain rakyat bertindak atas dasar kewenangan kelompok etnik dan agama untuk menempatkan dua agama besar dalam birokrasi Kota Kupang. Aktor prodemokrasi juga berhasil menunjukkan logika hasil polling beberapa surat kabar di Indonesia, yang menyebutkan

bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik turun tajam, hanya tersisa sekitar 20 persen.

Dari beberapa kasus, persaingan antar agama dan etnis sebagai bagian klasik yang telah menggejala di masa lalu, seperti berwujud dalam konflik antar suku, kemudian mengembang kepada masalah agama di mana suku tertentu dicirikan menganut agama tertentu (seperti suku Alor menganut agama Islam, Rote Sabu menganut agama Protestan, Flores menganut agama Katolik), disusul dengan pandangan stereotip dan prasangka penyebaran penduduk atas dasar spasial ke-etnik-an. Yang mengemuka justru pola-pola stereotip yang mengarah kepada prasangka satu sama lain. Tidak ada mekanisme yang dapat mempersatukan etnik yang satu dengan etnik yang lain secara alamiah, bahkan mekanisme pasar didasarkan pula atas etnisitas. Misalnya di daerah NTT, pasar Inpres, pasar Oebobo, pembagian kerja antara pedagang sayur dengan pedagang daging didasarkan atas etnisitasnya. Di sisi lain, politik elite lokal di Kupang belum menempatkan daerah sebagai ruang politik tetapi sebagai ruang kultural. Akibatnya, proses politik dan relasi kekuasaan di didasarkan pada pola-pola hubungan primordial dan ke-etnik-an.

Pola penyebaran penduduk di Kupang terjadi secara alamiah dan sulit dikontrol pemerintah. Secara umum pola pengelompokan terjadi seperti adanya kampung Solor, kampung Alor, kampung Islam, kampung Sabu, kampung Bajawa, pengelompokan berdasarkan basis primordial di Kupang, segregasi pemukiman yang membelah masyarakat berdasarkan agama sebagai warisan kolonial juga memperburuk keadaan. Di atas

segregasi warisan kolonial, muncul basis segregasi baru berdasarkan aktivitas pekerjaan, seperti persaingan perebutan kekuasaan di birokrasi. Pola segregasi semacam ini menempatkan Kupang bukan saja rawan terhadap persaingan dan sentimen etnik dan agama, juga mengalami kesulitan untuk keluar dari belitan sentimen tersebut. Dengan demikian selalu terjadi pertarungan agama dan etnik dalam birokrasi yang menjadi paling keras ketika pergeseran kekuasaan dari Katolik ke Protestan sampai pada kerusuhan 30 Nopember 1998, dengan motif membuat pemerintahan gubernur Piet Tallo yang Protestan agar dianggap lemah sebagai pemimpin di NTT. Polda NTT mensinyalir adanya kelompok elite di pemda dan elite legislatif ikut memfasilitasi permainan ini (wawancara dengan beberapa responden yang ditemui di Kupang, yakni Adi Amallo, Jack Adam, Johny Erasmus, 2007).

Demikian aktor elite birokrat dan legislatif yang ikut bermain dalam penentuan elite daerah berdasarkan dukungan pengelompokan berbasis etnik. Seperti elite birokrat Hermanus Man, Paulus Moa, Benny Ndunboeik, Gasper Parang Ehok, Albert Foenay, Piet Djami Rebo, dari kalangan legislatif seperti Pius Rengka, Mel Adoe, Rudy Tonubessy, Dominggus Bolla, Kristo Blasin, tokoh-tokoh masyarakat serta tokoh etnik antara lain Romo Maxi Unbria, Pdt, Hendrik Bire, Kas Bokotey, Jack Adam, Dan Adutae, Hendrik Dima, Alex Foenay, merupakan tokoh yang sering membicarakan elite pejabat eselon I dan II dari dinas-dinas di pemda Provinsi dan kota, dan aktor-aktor politik dan para tokoh agama

serta tokoh-tokoh etnik yang dikenal sangat berpengaruh dalam masyarakat.

3. Pola-pola Penyebabnya : Penyebab persaingan dipahami sebagai faktor yang mendasari dan menjadi akar munculnya pertikaian antar agama/etnis di Kupang. Di antara penyebab persaingan yang muncul adalah : Faktor identitas (khususnya identitas agama dan etnik) dan faktor dominasi kekuasaan oleh elite dalam birokrasi politik.

Peranan faktor identitas etnik dan agama di Kupang tercermin dalam persaingan ketat antara etnik Timor, Rote, Sabu, Flores untuk menjadi elite di Kupang NTT; Timor dengan kebesaran kerajaan, *hamente*, *kefatorannya*, golongan bekas *raja Miomaffo*, *raja Insana*, *raja Biboki*, *raja Amarai*, *raja Molo*, *raja Anfoang*, *raja Sonbait*, *raja Nisnoni*, *raja Foenay* menginginkan identitas Timor berada dalam kekuasaan birokrasi. Flores dengan kebesaran kerajaan-kerajaan Flores yang dijalankan oleh dewan raja-raja yang diketuai oleh raja Sikka, Don Thomas Ximenes Da Silva yang beragama Katolik, menginginkan identitas Katolik ada dalam kepemimpinan di NTT. Rote dengan kebesaran warisan kolonial sebagai pemilik sebagian wilayah di Timor yang berkelompok dalam kasta-kasta (yakni sepanjang pantai teluk Kupang 6 pal dari Kupang yang hampir menguasai sebagian wilayah Kota dan pantai di Kupang) menginginkan identitas Protestan berkuasa dan tetap mempertahankan kekuasaan di birokrasi. Faktor identitas masing-masing etnik dan kelompok keagamaan yang menjadi komitmen masyarakat Kota Kupang agar sedapat mungkin elite birokrasi terbentuk atas keseimbangan identitas etnik dan

keagamaan. Para elite yang memasuki persaingan harus sedapat mungkin memilih pasangan dengan memperhatikan representativitas etnik dan agama, dan mendaftar pada parpol sebagai kendaraan politik.

Faktor dominasi kekuasaan oleh elite dalam birokrasi politik di Kupang menjadi perebutan antara berbagai kelompok etnik dan kelompok agama yang berlangsung dalam komunitas terdiri dari mayoritas dan minoritas, yang sehari-harinya dihubungkan mayoritas/ minoritas etnik dan agama. Etnik Rote dan etnik Flores sebagai kelompok mayoritas dalam jabatan-jabatan eselon di provinsi dan kota telah mengakibatkan kelompok-kelompok etnik lain merasa diperlakukan tidak adil dalam birokrasi.

Di Kupang yang mayoritas penduduknya Kristen Protestan, mendominasi semua jajaran birokrasi meskipun etniknya berbeda (ada yang datang dari Rote, Sabu, Timor). Pada masa Orba, penentuan komposisi agama dalam politik birokrasi penting artinya bagi beberapa kelompok yang ingin mendominasi. Patron bagi Protestan dan Katolik adalah Golkar, dan kelompok yang paling diuntungkan adalah Katolik sebagai basis mayoritas suara. Sejak tahun 1971 hingga 1992 kepemimpinan politik di NTT dikuasai oleh kelompok Katolik; perubahan terjadi sejak 1997 tatkala gubernur yang baru adalah dari Protestan, sesudah pertarungan antara dua agama ketika terjadi pergeseran Protestan ke Katolik. Pertarungan tersebut kemudian terlihat lebih jelas pada pemilu 1999 di NTT, antara Golkar yang didukung oleh basis pemilih Protestan dan PDIP yang didukung oleh basis pemilih Katolik, dengan

harapan bahwa masyarakat Katolik pada pemilu ini untuk menggeser kelompok Protestan dari panggung politik birokrasi di NTT untuk digantikan oleh kelompok Katolik⁸.

Etnik-etnik di Kupang menuntut adanya keseimbangan etnik dan agama dalam birokrasi untuk menghindari dominasi suatu etnik. Walaupun keinginan untuk dipimpin oleh putera daerah merupakan kewajaran dalam ruang kultural, tetapi tidak dalam ruang politik karena ruang politik merupakan arena elite lokal guna menggalang dukungan massa etnik untuk mempertahankan kekuasaan.

3.3. Persaingan yang Menunjukkan Peranan Kepentingan Etnik Dan Agama

Bangkitnya politik lokal karena diterapkannya instrumen kekuasaan berbasis politik etnisitas dan agama bakal menjadi praksis politik yang menguat di antara berbagai golongan etnik yang ada di Kupang. Latar belakang persaingan ini untuk melihat dari kondisi sosial di berbagai kalangan masyarakat (seperti pada pemukiman-pemukiman masyarakat yang heterogen dan perumahan-perumahan yang masyarakatnya adalah para pendatang yang tinggal di Kupang) yang masih percaya pada potensi politik pluralis yang cukup besar sebagai basis pengembangan masyarakat sipil.

Dalam konteks lokal, kenyataan seperti ini terjadi di Kupang dan NTT umumnya. Kemiskinan, keterbelakangan pendidikan, semuanya berada

⁸ Menurut hasil penelitian salah satu LSM di Kupang terlihat bahwa pada masa pemilu 1999 Golkar bisa mengungguli PDIP karena Golkar mengangkat persoalan agama yaitu bahwa pihak Katolik akan menggusur orang-orang Protestan yang ada di birokrasi, DPRD I dan DPRD II. Dengan melancarkan persoalan ini akhirnya Golkar didukung oleh seluruh pimpinan agama Protestan dan berhasil mengungguli PDIP.

bersama dalam lilitan lingkaran permainan politik yang tidak murni berpihak pada kepentingan masyarakat dan kebutuhan konteks setempat. Tidak ada maksud untuk menumpukkan seluruh persoalan ini ke pundak agama-agama, tetapi jelas agama-agama hendaknya memiliki peran yang konstruktif dalam proses transformasi dan reformasi kehidupan masyarakat, sehingga menjadi lebih baik. Demikian halnya dengan budaya, terutama budaya lokal, sebab dapat dipastikan ada kearifan-kearifan budaya lokal yang dapat menjadi kekuatan masyarakat NTT untuk membangun kehidupan bersama di berbagai kelompok-kelompok masyarakat. Pluralisme harus dipahami sebagai pertalian sejati kebhinekaan dalam ikatan-ikatan kekerabatan, heterogenitas tempat tinggal, serta banyaknya tempat-tempat dari perbedaan variasi etnik yang ada dalam suatu wilayah tertentu. Seperti terlihat pada berbagai kelurahan-kelurahan yang tersebar di Kota Kupang dapat disajikan dalam tabel berikut :

Tabel 3.8
Banyaknya Kelurahan dalam Kota Kupang
keadaan Tahun 2006

No	Kecamatan/ District	Ibu Kota Capital	Banyaknya Kelurahan Village
1	Kecamatan Alak	Alak	11
2	Kecamatan Maulafa	Maulafa	9
3	Kecamatan Oebobo	Oebobo	12
4	Kecamatan Kelapa Lima	Kelapa Lima	13
	Kota Kupang	Kupang	45

Sumber Data : *BPS Kota Kupang*, Tahun 2007.

Dari jumlah kelurahan yang ada di Kupang dan Kota Kupang, terdapat beberapa kelurahan yang heterogen, pemukimannya dihuni oleh berbagai golongan masyarakat baik penduduk asli NTT maupun pendatang. Seperti kecamatan Alak terdapat 2 dari 11 kelurahan yakni

kelurahan Namosain dan Tenau, sebagian daerah adalah pemukiman perumahan dihuni oleh kelompok pendatang seperti etnik Jawa, etnik Madura, dan etnik Batak. Di kecamatan Maulafa terdapat 2 dari 9 kelurahan yakni kelurahan Kolhua dan Liliba, adalah pemukiman perumahan yang dihuni oleh kelompok pendatang seperti etnik Jawa, etnik Batak, etnik Bali. Di kecamatan Kelapa Lima, semua daerah pesisir pantai 2 dari 13 kelurahan Oesapa dan Lasiana pemukiman perumahan dihuni oleh etnik Bugis. Di samping ada operasi politik kalangan elite dominan seperti pada eselon-eselon dua dan tiga di Pemda Provinsi dan Kota dalam jumlah cukup besar yang memainkan isu-isu pertentangan persaingan agama dan etnis dalam keinginan untuk tetap berkuasa.

Pertentangan dan persaingan elite dominan untuk mempertahankan kepentingan etnik dan agama di Kupang itu, telah menimbulkan harapan baru pada semua etnik untuk menuntut keseimbangan begitu masyarakat biasa menyebutnya, adalah faktor kunci di dalam penempatan jabatan politis dan penentuan pasangan calon. Keseimbangan dilihat dari faktor etnisitas dan agama, hal itu tercermin juga dalam penentuan jabatan-jabatan eselon di birokrasi dan politik di pemda provinsi dan kota. Keseimbangan wilayah terjadi antara Flores dan Timor, Flores dan Sumba, Sabu-Rote dan Flores.

Dari sudut agama, ada keseimbangan antara Katolik dan Protestan. Di sebagian kabupaten di NTT keseimbangan wilayah dipahami sebagai keseimbangan sejarah masa lampau dan kekuasaan tradisional dan berdasarkan peta baru kekuatan politik. Di Flores, misalnya, hanya

kabupaten Ende di mana pasangan calon memperhitungkan representasi Islam dalam pencalonan bupati dan wakil bupati, karena populasinya sekitar 20 persen lebih yang disumbangkan oleh migrasi penduduk dari daerah-daerah lain. Representasi seperti ini dalam Pilkada adalah pencerminan polarisasi di dalam masyarakat kita. Kabupaten Ende adalah contoh bagaimana politisi dan elite birokrat lokal dalam operasi politik memainkan sentimen etno-religius, dari satu sisi heterogenitas masyarakat ini menjadi kekuatan yang membaptis kota Ende sebagai pusat kegiatan intelektual Flores di masa lalu dan pergerakan politik etis Katolik. Keberagaman ini di satu sisi menimbulkan sinergi dalam banyak hal, tetapi di sisi lain melahirkan persaingan yang tidak sehat antar etnik. Kota ini menjadi titik singgung pertemuan etnis dan agama bukan saja karena menjadi pusat pemerintahan Flores, melainkan juga karena pusat misi Katolik di masa lalu.

Untuk kota Kupang, bukan saja multi-etnis (Rote, Timor, Sabu, Sumba, Alor, Flores), tetapi juga bermacam agama (Protestan, Katolik, Islam) menjadi medan pertarungan pengaruh elite dalam birokrasi pemerintahan. Karena keragaman ini sudah demikian adanya. Tetapi dengan kenyataan yang multikultural tersebut, maka rakyat NTT bisa menempatkan jati dirinya sebagai kelompok-kelompok yang memberi warna di pemerintahan provinsi dan Kota Kupang. Selain itu, multikulturalisme membangkitkan juga semangat resistensi etnik dan budaya untuk kemudian membentuk identitas primordial melalui simbol cultural dan politik. Munculnya semangat penggalian identitas etnik dan

agama serta harapan etnik atas kekuasaan ini, merupakan upaya dari resistensi kelompok etnik yang telah menduduki jabatan-jabatan eselon di pemerintahan Kota Kupang, dengan tabel jumlah eselon satu dan dua pemerintah Kota Kupang sebagai berikut :

Tabel 3.9
Jumlah Pejabat Struktural Eselon Satu dan Dua
Pemerintah Kota Kupang
keadaan Tahun 2007

No	Lembaga Departemen	Laki-laki	Perempuan	Jumlah Total
1	Balitbang dan PDE	1	1	2
2	Dinas Infokom	4	1	5
3	Dinas Pendidikan	20	15	35
4	Dinas Pariwisata	2	2	4
5	Dinas Kependudukan	7	9	16
6	Dinas Sosial	5	1	6
7	Dinas Pertanian & Kehutanan	32	7	39
8	Dinas Pemberdayaan Masyarakat	5	4	9
9	Dinas Kesehatan	13	18	31
10	Dinas Tata Kota & Pertamanan	15	9	24
11	Dinas Kebersihan	20	3	23
12	BKPMD	4	3	7
13	Bappeda	12	8	20
14	BKBS	4	3	7
15	Dispenda	42	10	52
16	Pemadan Kebakaran	14	2	16
17	Dinas Koperasi UKM	2	3	5
18	Polisi Pamong Praja	25	4	29
	Jumlah	241	120	361

Sumber data : BPS Kota Kupang, Tahun 2007.

Tidak termasuk Pegawai Puskesmas.

Jumlah pejabat struktural/eselon dua dan tiga di pemerintah kota Kupang dari 18 dinas struktural dan non struktural dengan jumlah mencapai 361 orang merupakan jumlah yang cukup besar. Mereka terdiri dari berbagai etnik dan agama, yang paling banyak adalah Protestan dan tinggal di berbagai wilayah kecamatan dalam kota Kupang. Peran mereka cukup berpengaruh dalam mendukung elite dari masing-masing golongan etnik di Kupang. Berlangsungnya politik lokal ada kecenderungan bahwa kuasa praksis politik golongan tertentu di masyarakat yang basis

teritorialnya datang dari satu kelompok etnik atau satu agama, jumlah pejabat struktural yang cukup signifikan bisa mendukung persaingan melalui pertimbangan politik bagi elite yang akan maju, yang apabila tidak dikelola dengan baik akan menjauhkan perwujudan kualitas demokrasi lokal dan dapat menjadi potensi konflik dalam masyarakat. Ajang suksesi kadang dimaknai sebagai momentum untuk melakukan konsolidasi etnis yang melibatkan baik tokoh masyarakat, pimpinan agama, pegawai pemerintahan, hingga pengusaha. Ketika permainan politik berselimutkan isu etnik dan agama, maka yang tampak adalah kelompok-kelompok pemilih yang terfragmentasi dalam suku, agama, maupun kelompok kepentingan.

Di samping hubungan kekerabatan yang kuat di Kupang, aspek famili serta ikatan atas dasar satu suku sangat dipengaruhi oleh kultur masyarakat NTT, yakni keluarga pejabat ingin mempertahankan kekuasaan baik dalam arena politik maupun birokrasi. Alasannya juga cukup sederhana ketika seorang anak ingin melanjutkan sekolahnya, semua keluarga duduk bersama, sumbang bersama, untuk mendukung biaya pendidikan. Maka setelah yang bersangkutan sukses sebagai pejabat politik maupun pejabat pemerintahan, ia perlu membalas kebaikan yang pernah diterima semasa sekolah dulu tanpa melihat prosedur dan sistem serta tuntutan politik yang terjadi dalam politik lokal. Perilaku ini yang menjadikan masyarakat NTT dalam menentukan pimpinan politik di daerah harus mempertimbangkan hubungan keluarga serta kekerabatan yang sudah terbentuk atas dasar suku dan agama. Pola ini menjadi suatu

pertimbangan kultural yang sangat dominan ketika masyarakat kota Kupang akan menentukan pimpinan politik mereka, serta kalkulasi untuk dapat dipertimbangkan dari sudut jumlah pemilih pada pilkada kota Kupang berdasarkan suku, seperti terlihat pada komposisi jumlah pemilih pada pemilu walikota Kupang. Masyarakat dikalkulasikan dengan kalah-menanginya para elite berdasarkan jumlah etnik dan wilayah basis masing-masing etnik itu, dapat disajikan dalam tabel berikut :

Tabel 3.10
Data Jumlah Pemilih Pilkada
Walikota Kupang Berdasarkan Etnik
Tahun 2007

No	Etnik / Suku	Jumlah Pemilih Pilkada Walikota	persen
1	Etnik Timor	64.141	23,5
2	Etnik Sabu	32.632	11,9
3	Etnik Rote	37.152	20,9
4	Etnik Flores	18.360	6,7
5	Etnik Alor	14.892	5,4
6	Etnik Jawa	14.539	5,4
7	Etnik Sumba	7.590	2,8
8	Lain - Lain	63.949	23,4
	Jumlah Total	273.255	100

Sumber Data : BPS Kota Kupang Tahun 2007.

Perkampungan Rote, Sabu, Alor, Bajawa, Islam, merupakan ciri-ciri kelompok etnik yang mendiami kota Kupang dengan jumlah yang cukup signifikan turut mempengaruhi proses politik lokal di Kupang. 23 Persen merupakan kelompok masyarakat yang heterogen mendiami tempat-tempat perumahan di berbagai kelurahan di kota Kupang, yang masih percaya pada potensi politik pluralis dan mereka yang tinggal dalam pengkaplingan etnik ketika terjadi kawin lintas agama dan lintas etnik yang masih lebih memilih primordialisme. Mereka harus membangun basis konstituen primordial yang bersifat lintas agama dan lintas etnis.

Tetapi, mereka tidak punya cukup kapabilitas membangun konstituen politik.

Dalam hubungan dengan politik lokal, mereka saat lebih memilih dan menjatuhkan keputusan politik dalam mendukung elite politik di Kupang, sangat tergantung dari garis patron yang menjadikan mereka suatu ketaatan berlaku dalam lingkungan suku dan keluarga. Walaupun dari segi kebebasan mereka merasa lebih patuh pada ikatan keluarga yang di kemudian hari tidak ditinggalkan. Sebagai kekuatan nyata, pilihan mereka ini tidak akan cukup menarik kekuatan-kekuatan politik yang memperjuangkan aspirasi etnik dan agama, yang lebih cenderung memainkan politik identitas. Di sinilah ketegangan akan terjadi antara pilihan mengenai politik pluralis dan konsosional yang dalam konteks ini lebih pada tradisi kultur. Pada politik pluralis mencari solidaritas alternatif yang bersifat non-etnis dan non-agama, sementara politik konsosional mendasarkan diri pada solidaritas komunitarian. Jika politik pluralis tidak berkaitan dengan identitas lokal, politik konsosional dalam beberapa hal justru merupakan ekspresi komunitarianisme berbasis kedaerahan, atau bahkan komunalisme. Meski desentralisasi belum menghasilkan munculnya identitas lokal yang kuat, di beberapa wilayah seperti Timor Tengah Utara, Timor Tengah selatan dan Kabupaten Rote dengan preseden ketegangan etnis dan agama, yang terjadi di Timor Tengah Utara, dan Timor Tengah Selatan, yakni Katolik Timor dan Protestan Timor, dengan Islam. Di Rote, Protestan dengan islam terjadi rivalitas ekonomi berbungkus agama dan politik dalam hubungan antar suku dan

antar agama sampai di Kota Kupang dengan pesatnya perkembangan kelompok Islam yang menjadi penyebab konflik. Setelah kemerdekaan di Kupang, Islam dan Katolik masih berkembang bersama-sama dan berbarengan. Pasca kemerdekaan, masjid di Kupang hanya 3 buah, setelah 30 tahun perkembangan masjid di Kota Kupang cukup banyak tetapi dari satu sisi jumlah penduduk hanya urutan ketiga. (Hingga November tahun 2000, gereja katolik ada 16, gereja Protestan 96, masjid 32 dan Pura 1), pertumbuhan ini seiring dengan meningkatnya ekonomi kelompok Islam sehingga fenomena ini dianggap sebagai pergeseran ekonomi penduduk asli kepada penduduk Muslim yang diikuti dengan berbagai kecemburuan menuju rivalitas antara pendatang dengan penduduk asli. Dengan perbedaan pertumbuhan ini ada kemungkinan para elite lokal dominan akan memainkan isu politik identitas demi kepentingan sendiri. Mereka bisa menggalang kekuatan dengan menggunakan instrumen-instrumen berkaitan dengan simbol etnik dan agama yang lebih berakar pada budayanya sendiri.

Untuk membakar sentimen massa dalam kerangka penguatan politik identitas dan dalam skenario politik konsosiasional yang dimanipulasi, beberapa kemelut terjadi di sekitar pemilihan, mulai dari nama yang mencatatkan diri menjadi Gubernur NTT. Masing-masing tampil dengan kekurangan dan keberhasilannya. Ada yang sangat merakyat dan kemudian mewariskan program yang merakyat sehingga sangat dikenal dan layak dikenang. El Tari dengan programnya Tanam, tanam, sekali lagi tanam. Ben Mboy tampil dengan Operasi Nusa Hijau-nya. Hendrik

Fernandez dikenang karena Gerakan Membangun Desa (Gerbades). Musakabe nyaris identik dengan GOR Flobamora, Aula El Tari dan Arena Promosi Fatululi. Nama-nama ini akan terus dikenang oleh masyarakat NTT. Pencalonan gubernur periode 2003-2008 dalam proses pemilihan di tingkat DPRD Provinsi (dari pembentukan panitia pemilihan sampai pada fraksi) komposisi dalam fraksi tidak bisa lepas dari pengaturan persaingan etnik dan agama, yakni Protestan dan Katolik yang secara intern merupakan kesepakatan dalam semua fraksi di DPRD (diungkapkan dalam wawancara dengan Pius Rengka, 2008). Komposisi panitia pemilihan Gubernur dan wakil gubernur masa jabatan 2003-2008 dapat disajikan dalam tabel berikut :

Tabel 3.11
Komposisi Panitia Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur
Masa Jabatan (2003-2008)

No	N a m a	Jabatan Dalam Panitia Pemilihan	Keterangan
1	Drs. Daniel Woda Palle	Ketua Merangkap Anggota	Ketua DPRD
2	Drs. Frans Lebu Raya	Wakil Ketua Merangkap Anggota	Wakil Ketua DPRD
3	Pdt. Dr. Nico Woly, MTh	Wakil Ketua Merangkap Anggota	Wakil Ketua DPRD
4.	Drs. Melkianus Adoe	Anggota	Fraksi Golkar
5	Frans Dima Lendes	Anggota	Fraksi Golkar
6	Ir. Umbu Pura Woha	Anggota	Fraksi Golkar
7	Drs. Daniel Banunaek	Anggota	Fraksi Golkar
8	Daniel Polin	Anggota	Fraksi Golkar
9	Ir. Karel Yani Mboeik	Anggota	Fraksi PDIP
10	Drs. Kristo Blasin	Anggota	Fraksi PDIP
11	Drs. John Umbu Deta	Anggota	Fraksi PDIP
12	Drs. Vitus Luru	Anggota	Fraksi Gab I
13	Yoseph H. Yoris, SH	Anggota	Fraksi Gab II
14	Yohanis paulus	Anggota	Fraksi TNI-POLRI
15	Ketut Sumada, S.Sos	Anggota	Fraksi TNI-POLRI
16	Drs. Moh Kinanggi	Sekretaris bukan Ang	Sek DPRD
17	Donatus Dita Mete, SH	Wakil Sek Bukan Ang	Kabag Risalah

Sumber Data : Sekretariat DPRD Provinsi NTT, Tahun 2007

Dari data komposisi kepanitiaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur NTT periode 2003-2008 dapat dilihat bahwa ketua, wakil ketua serta anggota merupakan dominasi dua parpol besar, yakni Golkar dan PDIP. Dalam kaca mata masyarakat NTT Partai Golkar lebih didominasi mereka yang dari kelompok Protestan sedangkan PDIP lebih didominasi yang Katolik. Komposisi panitia tersebut lebih banyak dari Protestan, dengan demikian tuntutan keseimbangan agama dan etnik (Flores, Timor, Rote, Sabu), yakni Protestan Katolik terwakili; yakni Piet A Tallo dari Protestan dan Frans Lebu Raya dari Katolik.

Tidak berbeda jauh halnya dengan pemilihan wali kota yang telah dilaksanakan secara demokratis oleh seluruh rakyat Kota Kupang, basis dukungan diberikan oleh kelompok-kelompok agama mayoritas sehingga pasangan Protestan dan Katolik mendapat tempat di hati masyarakat Kota Kupang. Kalangan Katolik menerima bahwa di Kota Kupang ini Protestan mencapai 64% sedangkan Katolik 38%. Dengan demikian kalangan Katolik merasa tidak mungkin orang Katolik mendapat posisi pertama dalam pencalonan Wali Kota Kupang. Keadaan ini membuktikan bahwa pola perebutan pengaruh dan perang legitimasi kekuasaan untuk meraih jabatan kekuasaan dalam birokrasi lokal mendasarkan pada etnik (Rote, Flores) dan agama (Protestan, Katolik).

Selain itu masih juga terdapat pelbagai cara untuk menguasai lembaga-lembaga demokrasi melalui jalan legislatif atau dalam rangka menguasai posisi eksekutif di tingkat lokal. Keadaan ini diperlihatkan oleh kelompok Muslim, yang oleh Albert Foenay disebut sebagai pemberian

suara demi pergantian dalam posisi kekuasaan, tatkala kelompok Muslim di Kota Kupang (dengan jumlah 24.000 jiwa) dalam pemilihan wali kota Kupang meminta jatah sekda sebagai bagian dari keterwakilan golongan Muslim di birokrasi kota.

Para elite dominan di tingkat lokal terutama mereka yang menduduki jabatan eselon dua dan tiga baik di provinsi maupun kota, bergerombol dalam komposisi etnik sesama mereka khususnya jabatan-jabatan struktural pada eselon satu dan dua, serta keseluruhan jabatan eselon satu sampai empat, khususnya untuk menguasai lembaga-lembaga politik dan birokrasi yang dapat disajikan dalam tabel berikut :

Tabel 3.12
Data Jabatan Struktural Eselon I dan II
berdasarkan Etnik di lingkup Pemerintah Provinsi NTT
(Keadaan : Oktober 2006)

No	Unit Kerja	Etnik Timor	Etnik Rote	Etnik Sabu	Etnik Flores	Etnik Sumba	Etnik Alor	Ket
1	Setda NTT	-	9	3	6	1	-	
2	Badan-Badan	1	5	-	6	1	-	
3	Dinas-Dinas	3	7	2	3	1	-	
4	Sek DPRD	1	-	-	-	-	-	
	Jumlah	5	21	5	15	3	-	

Suber Data : Setda Prov. NTT Tahun : 2006

Tabel 3.13
Data Jabatan Struktural Berdasarkan Eselon
di lingkup Pemerintah Provinsi NTT
(Keadaan : Oktober 2006)

No	UNIT KERJA	BERDASARKAN ESELON							JML H	KE T
		I-b	II-a	II-b	III-a	III-b	IV-a	IV-b		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1	SETDA	1	4	13	49	-	133	-	119	
2	PROV.NTT	-	17	-	102	-	354	-	473	
3	DINAS-DINAS	-	12	-	56	-	183	-	249	
4	BADAN-BADAN	-	1	-	4	-	13	-	18	
5	BADAN-BADAN	-	1	-	5	-	15	-	21	
6	SETWAN	-	-	-	37	-	149	-	186	
7	KANTOR- KANTOR	-	-	-	2	4	-	12	19	
	UPTD-UPTD									
	RSUD.PROF.DR									
	W.Z. JOHANNES									
	JUMLAH	1	33	13	225	4	847	12	1165	

Sumber Data : Sekretariat Daerah Provinsi NTT, Tahun 2006.

Pada unit kerja setda provinsi, dinas-dinas serta badan-badan dominan eselon dua dan tiga dari Rote Protestan dan Katolik Flores, seperti tertera pada tabel komposisi daftar nama pejabat struktural eselon satu dan dua di lingkungan pemerintah provinsi NTT. Berkelompoknya pejabat Protestan dan Katolik dalam jabatan-jabatan di pemda provinsi tidak berbeda dengan aliansi intra-elite di kalangan politisi. Dapat dilihat dari keterwakilann jumlah kelompok etnik dalam dunia bisnis dibandingkan dengan para pendatang seperti golongan Cina, Bugis, India sangat rendah tingkat keterlibatan penduduk asli yang diakibatkan rendahnya tingkat pendidikan serta corak pola hidup masyarakat NTT yang lebih kepada agraris. Dalam keadaan seperti ini pemerintah juga harus berkomitmen untuk memberdayakan unit-unit usaha kecil dan menengah

yang terbukti dalam sistem perekonomian Pemerintahan NTT mendatang harus benar-benar memperhatikan pengembangan mentalitas wirausahawan (enterpreneur) di kalangan warga NTT, terutama para pemudanya. Wirausahawan adalah mereka yang mampu menggerakkan perekonomian masyarakat untuk maju, termasuk juga mereka yang berani mengambil resiko, mengkordinasi kegiatan, mengelola modal atau sarana produksi, mereka yang memiliki respon kreatif dan inovatif terhadap perubahan yang terjadi sangat minim jika dibandingkan dengan para pendatang.

3.4. Proses Politik serta Perilaku Elite

Proses politik di Kupang untuk melihat aktor/elite yang terlibat seperti dalam pilkada walikota dan gubernur terakhir adalah yang paling damai dalam suatu masyarakat multi etnik dan agama, jika dibandingkan dengan berbagai proses politik di kabupaten-kabupaten lain di NTT. Masyarakat etnik dan agama telah memetakan persoalan-persoalan yang muncul seperti elite politik (terutama para kandidat walikota dan gubernur) atau elite partai politik, cenderung mengkristalkan kelompok kesukuan, keagamaan dan keluarga. Pastor John M Prior SVD, pemerhati kebudayaan dari Sekolah Tinggi Filsafat Katolik (STFK) Ledalero, Flores, pernah menuturkan bahwa hampir semua kebudayaan daerah di NTT dapat disebut bercorak tribal. Artinya, kelompok-kelompok kebudayaan terdiri dari lingkup budaya kecil-kecilan serta berdasarkan kekerabatan dan ke-etnik-an.

Munculnya proses seorang elite meraih kekuasaan dalam birokrasi, berawal dari tiap kelompok kekerabatan dan etnik. Kemajemukan etnik dan agama dimanfaatkan oleh kepentingan individu elite yang mewujud pada persaingan etnik dan agama. Perhelatan politik di NTT seringkali meninggalkan luka pada lawan politik, seperti ditegaskan oleh Emmanuel Subangun (2007) ketika berbicara dalam diskusi tentang pilkada yang diadakan Sanggar Studi Lontar di Kupang. Kondisi saling dendam terus berlangsung⁹. Pernyataan Subangun itu dapat ditemukan gejalanya di sejumlah daerah di NTT. Kontraktor yang mensponsori salah satu kandidat yang tokoh etnik dan kemudian menang, hampir pasti akan kelimpahan proyek-proyek pemerintah. Sedangkan kontraktor lain dimusuhi karena telah mendukung calon lain. Gagalnya PDI-P Manggarai dan Golkar Flores Timur mendaftarkan paket calon kepala daerah ke KPU daerah setempat adalah karena cara pandang seperti itu.

Dalam pilkada, proses politik di Kupang diwarnai berbagai situasi yang memanas menjelang hari pemungutan suara. Banyak warga yang resah karena tidak didatangi aparat kelurahan dan Kelompok

⁹ Pada saat Daniel Adoe dilantik menjadi wali kota Kupang, tatkala Yonas Salean, mantan Sekretaris Daerah Kota Kupang, mengadukan walikota ke ketua DPRD Kota Kupang Dominggus Bolla, tentang perlakuan yang tidak adil oleh Walikota Daniel Adoe. Jonas membeberkan semua hal yang dirasa tak adil yang diperlakukan terhadapnya. "Selama tiga minggu ini saya berkantor di ruangan staf ahli, namun kemarin perintah lisan walikota kepada plt Sekda, saya sudah staf biasa sehingga harus gabung dengan pegawai-pegawai di BKD. Menurutnya bukannya ia meremehkan PNS dan honorer di BKD, melainkan ia adalah mantan pimpinan (Sekda) sehingga keberatan ditempatkan di ruangan terbuka, apalagi tidak diperkuat dengan nota dinas. "Saya lihat tujuan walikota adalah untuk mempermalukan kami sebagai staf. Di BKD saya hanya duduk, meja serta kursi saya sudah dikeluarkan dari ruangan staf ahli; saya keberatan dan mulai hari ini saya menemui Ketua DPRD, saya minta kalau walikota merasa dendam atas Pilkada yang lalu, tolong perhatikan pesan Gubernur", ujar Jonas. Ia merincikan bahwa saat bertemu Gubernur NTT, Piet Tallo, ia dijanjikan bahwa gubernur sudah berpesan kepada walikota agar jangan campur aduk Pilkada dengan pengembangan karir.

Penyelenggara Pemungutan Suara (KKPS) untuk menyerahkan kartu tanda peserta pemilih. Sebagian warga yang tidak terakomodir dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pilkada Kota Kupang menanyakan kepada para lurah namun tidak memperoleh jawaban yang memuaskan. Bahkan lurah mengaku tidak mengetahui mengapa banyak warga yang tidak terakomodir. Warga yang tidak terdata dalam DPT bukan hanya warga baru yang tidak sempat mendaftarkan diri (karena tidak cukup informasi), tetapi juga warga lama yang sempat mengikuti pemilu presiden (pilpres) putaran II September 2004 lalu. Sementara DPT yang disahkan KPUD Kota Kupang merupakan akumulasi dari daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tambahan. Daftar pemilih sementara merupakan hasil verifikasi dari DPT pilpres putaran kedua, dan daftar pemilih tambahan diperoleh dari pendafaran pada 7-9 Maret 2007. Tidak terdaftarnya sebagian warga diduga adanya permainan Sekda Kota Kupang dengan para camat yang mengubah daftar pemilih pendukung Daniel Adoe dan Albert Foenay. Jumlah penduduk di Kota Kupang tercatat 257.662 orang, tersebar di empat kecamatan, yakni Kecamatan Maulafa (50.131 orang) Kecamatan Alak (36.405 orang), Kecamatan Oebobo (102.857) dan Kecamatan Kelapa Lima (sebanyak 68.269). Yusak Meok (2007) mengatakan, DPT pilkada Kota Kupang yang telah disahkan itu berjumlah 189.052 jiwa, yang terdiri dari 93.253 jiwa pemilih perempuan dan 95.799 jiwa pemilih laki-laki. Dalam daftar pemilih sementara hasil verifikasi DPT pilpres putaran kedua (September 2004 lalu) ada sebanyak 185 ribu orang lebih, ditambah pemilih tambahan pada 7-9 Maret 2007 sebanyak 4.000

jiwa. Saat pilpres putaran kedua jumlah pemilih mencapai 187.841 jiwa (atau 72,78 persen dari total penduduk Kota Kupang yang sebanyak 258.104 jiwa). Namun dalam proses verifikasi hanya 185 ribu orang saja yang diakomodir sebagai pemilih dalam pilkada Kota Kupang. Sebanyak 2.841 jiwa yang menggunakan hak pilihnya dalam Pilpres putaran II tahun 2004 tidak terakomodir di semua kecamatan dalam Kota Kupang, bisa dilihat di tabel berikut :

Tabel 3.14
Jumlah Kecamatan, Jumlah Pemilih,
dan Jumlah TPS di Kota Kupang
Tahun 2007

No	Kecamatan	Jumlah Pemilih	Jumlah TPS
1	Kecamatan Kelapa Lima	50.749	135
2	Kecamatan Oebobo	74.833	199
3	Kecamatan Alak	27.988	74
4	Kecamatan Maulafa	35.482	92
	Total	189.052	500

Sumber Data : KPU Kota Kupang, Tahun 2007.

Masyarakat Kota Kupang juga terbagi atas etnik dan agama. Hampir semua suku/etnik dan agama ada di Kota Kupang; etnik Timor (24%), etnik Rote (17%), etnik Sabu (14%), etnik Flores (8 %), etnik Alor (7%), etnik Sumba (2%), etnik Jawa (5%) lain-lain (23%). Agama Kristen Protestan (65), Kristen Katolik (25%), Islam (8%), lain-lain (2%). Sudah menjadi pola dalam membangun dukungan untuk menopang upaya meraih kekuasaan, solidaritas dipupuk atas dasar kesamaan etnik dan/atau agama. Dalam Pilkada Kota Kupang yang berlangsung dalam konteks masyarakat multi agama (Katolik, Protestan dan Islam), semua fenomena yang terjadi sejak proses pencalonan sampai kalkulasi untuk

memunculkan figur melalui kombinasi etnik dan latar belakang keagamaan, menjadi gunjingan spontan (demikian Rudy Tonubesi, 2007)

Lima paket calon menunjukkan corak etnis (yaitu Timor, Rote, Sabu, Flores) dan kombinasi antara dua agama besar (Protestan dan Katolik). Dan hasil pemilihan ternyata sesuai harapan masyarakat (seperti disajikan dalam tabel berikut) :

Tabel 3.15
Nama-Nama Calon Walikota Kupang
Berdasarkan Parpol Pendukung
(Afiliasi Etnik dan Agama)

N O	NAMA CALON	PARPOL PENDUKUNG	ETNIK	AGAMA	(%)
1	Drs. Albert E. Foenay Andreas Agas, SH.M.Hum	PDS, PPP, PNBK, Pelopor	Timor Flores	Protestan Katolik	20,56
2	Jonas Salean, SH.M.Si Drs. Alex Ena, M.Si	Partai Golkar	Rote Alor	Protestan Protestan	16,23
3	Drs. Jeffry Riwukore, MM Drs. Yohanes Dae	Partai Demokrat, PPDI, PPD	Sabu Flores	Protestan Katolik	22,00
4	Drs. Daniel Adoe Drs. Daniel Hurek	PNI Marhaen, PBSD, Partai Merdeka, Patriot Pancasila, PPDK, PPIB, PKB, PBB, PBR, PKS	Rote Flores	Protestan Katolik	26,71
5	Drs. Djidon de Haan, M.Si Drs. Antonius Bele, M.Si	PDIP	Rote Flores	Protestan Katolik	14,51

Sumber Data : KPU Kota Kupang, Tahun 2007.

Hasil perhitungan suara Pilkada Kota Kupang dimulai pada 21 Mei 2007. Empat jam setelah perhitungan suara, hasil *quick count* sudah diketahui. *Quick count* dilakukan dengan mengambil 200 TPS sampel dari total 500 TPS yang ada di Kota Kupang. Hasil *quick count*, yang dipresentasikan dalam konferensi pers di Hotel Crystal Kupang, pukul 18.00 WITA, menyatakan bahwa pasangan Daniel Adoe dan Daniel Hurek

unggul atas pasangan-pasangan kandidat lain dengan perolehan suara 26.71%.

Keadaan ini didukung oleh faktor-faktor sebagai berikut : *pertama*, secara sosiologis mayoritas warga masyarakat adalah Protestan dan etnik Rote dalam komposisi penduduk di Kupang adalah mayoritas; *kedua*, di beberapa daerah terpencil (misalnya masyarakat-masyarakat Kelurahan Lasiana, Kelurahan Kayu Putih, Kelurahan Oesapa, Kelurahan Kuanino) ada aspirasi tentang keterwakilan etnik Rote dalam kepemimpinan. Gejala yang sama tampak di lingkungan DPRD Kota, yaitu calon dari dua etnik yang selama ini mendominasi birokrasi provinsi dan kota, etnik Rote Protestan dan Flores Katolik, memenuhi harapan tentang komposisi calon yang mewakili dua etnik dan dua agama besar di NTT itu.

Dalam perkembangannya tuntutan ini mengalami proses perubahan. Pertama, untuk mendukung ikatan solidaritas antar etnik dan antar agama, lapisan-lapisan menengah dan elite sudah lebih terbuka. Namun masyarakat bawah tetap teguh berpegang pada dominasi dua etnik besar (Rote dan Flores) dan dua agama besar (Protestan dan Katolik). Oleh karena itu demi membangun dukungan untuk mencapai kekuasaan di Kupang, lapisan-lapisan menengah dan elite tidak dapat mengabaikan sentimen yang hidup di kalangan masyarakat bawah itu. Perubahan nilai ini telah terjadi apabila semula didominasi Rote atau Flores, dengan kesepakatan-kesepakatan antara etnik-etnik di Kupang, maka terpenuhi keseimbangan berdasarkan representasi pola pembagian kekuasaan

setelah terpilihnya etnik Rote dan etnik Flores sebagai wali kota dan wakil wali kota.

Sekarang terlihat gejala yang lebih fundamental lagi. Dominasi telah memperkuat persepsi negatif publik atas posisi pemda provinsi dan kota, yakni sebagai institusi yang dikuasai komunitas Kristen (Rote, Timor, Sabu). Fakta bahwa mayoritas pejabat eselon satu dan dua Pemerintah Kota Kupang beragama Kristen sudah lebih dari cukup untuk menyimpulkan adanya penguasaan (kalau tidak mau disebut monopoli) satu kelompok atas kelompok lain. Hal ini menempatkan Pemerintah Kota Kupang secara simbolik sebagai salah satu sumber ketidakadilan yang merupakan salah satu akar kecemburuan sosial. Dengan adanya dominasi kelompok tertentu muncullah tuntutan mewujudkan keseimbangan.

Kedua, selain faktor-faktor etnik dan agama, ada karakter pemilih yang cenderung merasa iba kepada pihak yang tertindas; pihak yang dianggap tertindas oleh kekuasaan mendapat simpati. Gejala ini merupakan fenomena birokrasi di pemerintahan Kota Kupang. Selain rekrutmen kombinasi Rote-Protestan dan Flores-Katolik, dukungan terhadap pasangan Daniel Adoe dan Daniel Hurek mendapat simpati rakyat karena Daniel Adoe telah menjadi simbol pihak tertindas oleh kekuasaan. Ditambah pula faktor lain, yaitu Wali Kota S.K. Lerick sebelumnya telah memimpin relatif lama (11 tahun sebagai walikotip, dan 10 tahun sebagai walikota otonom), dan munculnya resistensi masyarakat karena kecewa dan marah terhadap banyaknya korupsi. Di tengah-

tengan keadaan ini pasangan yang berani menyatakan perlawanan terhadap kekuasaan hanyalah pasangan Daniel Adoe dan Daniel Hurek, yang menjadikan dua figur ini sebagai calon yang memihak rakyat. Keadaan ini merupakan perlawanan kelompok tertindas melawan kekuasaan yang harus diruntuhkan demi mewujudkan aspirasi masyarakat Kota Kupang.

Dukungan terhadap pasangan Adoe dan Hurek didukung dan diperkuat oleh pandangan masyarakat yang menyatakan asal saja bukan pasangan Yonas Salen-Alex Ena yang berasal dari Rote dan Alor. Apa lagi secara proporsional etnik Alor tak menjadi faktor yang diperhitungkan untuk membangun kekuasaan (karena jumlah yang sangat sedikit). Ada pula anggapan bahwa pasangan Yonas dan Alex hanya meneruskan hegemoni rezim. Yonas Salen yang termasuk dalam kelompok kekuasaan telah memanfaatkan sumber daya birokrasi untuk kepentingan diri sendiri, antara lain dengan mengkondisikan pemilih sehingga menimbulkan masalah yang mengakibatkan muncul SKB (surat keputusan bersama pada 19 Mei 2007)¹⁰ yang membuat Pilkada tertunda. Dengan begitu Yonas telah menjadi figur yang tidak disenangi oleh masyarakat di Kupang¹¹.

¹⁰ Surat keputusan bersama (SKB) yang dikeluarkan oleh DPRD Kota, KPU Kota, Dinas Kependudukan Kota, Panwaslu Kota, Despilkada, menetapkan bahwa para pemilih legislatif yang belum mendapat kartu suara pemilih pada pilkada walikota pada tanggal 5 Mei pukul 21.00 WIT berhak mengikuti pencoblosan dengan menunjukkan bukti KTP dan kartu keluarga. SKB tersebut tidak menguntungkan hanya satu calon melainkan semua calon walikota dan wakil walikota, dan keputusan tersebut membuat KPU dapat mengumpulkan kembali 7507 kartu pemilih yang tidak bertuan.

¹¹ Diamping itu juga Yonas Salen menggunakan sumber daya kekuasaan di birokrasi untuk mengkondisikan agar Yonas Salean bisa menang, dengan cara semua camat dan lurah dimobilisasi untuk mendukung semua kekuasaan Yonas salean. Yonas Salean juga

Dukungan terhadap pasangan Adoe dan Hurek juga merupakan resistensi terhadap gejala ketidakadilan proses persiapan pilkada. Masyarakat pemilih di Kota Kupang mengemukakan bahwa pada 19 Mei Dinas Pendaftaran Penduduk mengatakan ada kesalahan dalam pendataan penduduk karena ada orang berusia empat tahun dan orang yang telah meninggal dunia menerima kartu pemilih, dan ribuan kartu pemilih orangnya tidak ada yang menimbulkan dugaan akan terjadi mobilisasi pemilih dari tempat lain. Apalagi kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa semua orang yang tidak memiliki kartu pemilih adalah pendukung kuat Daniel Adoe, Jeffry Riwukore, Djidon de Haan, Albert Foenay. Banyak pula anggota PDIP yang tidak terdaftar sebagai pemilih.

Para pemilih di kelurahan-kelurahan yang didominasi oleh penduduk Sabu dan Rote (pendukung Daniel Adoe), secara administratif tidak terdaftar. Maka pada tanggal 17 Mei 2007 terjadi penyegelan beberapa kantor kelurahan, diantaranya Kelurahan Kayu Putih, Kelurahan Nunleu, Kelurahan Fatubesi. Di lingkungan DPRD sejak bulan Februari 2007 sudah ada prediksi akan ada kecenderungan pemanipulasian data pemilih sehingga pada 12 Mei 2007 DPRD Kota dua kali memanggil KPUD, tetapi KPUD tidak menghadap DPRD Kota dengan alasan bahwa semua yang dilakukan oleh KPUD Kota sudah sesuai prosedur. Jawaban

tidak mencantumkan nama-nama pendukung calon Daniel Adoe dan Djidon de Haan yang dikirim ke DPRD Kota, Melalui pantauan lapangan semua aparat dipakai melakukan pendataan penduduk. Ada ketentuan yang mengharuskan untuk data pemilih, tetapi itu semua harus dari data base pemilu terakhir, yakni pemilu presiden, tetapi anehnya sebagian orang yang memiliki data ikut pemilih presiden tapi tidak terdaftar sebagai pemilih, (ini merupakan pengakuan masyarakat etnik pendukung calon yang berasal dari etnik Rote dan Flores).

tersebut menimbulkan ketidakpuasan yang berujung pada kedatangan massa demonstran ke KPUD Kota. Pada tanggal 19 Mei 2007 tiga lembaga (KPUD Kota, DPRD Kota, dan Panwaslu Kota) atas usul wakil ketua DPRD Kota, Rudy Tonubessy, mengadakan pertemuan untuk merumuskan kompromi yang menghasilkan sebuah kesepakatan demi kepentingan masyarakat Kota Kupang, yang menetapkan bahwa semua penduduk kota yang tidak mendapat kartu pemilih berhak ikut memberikan suaranya di TPS tempat kediaman masing-masing dengan membawa KTP untuk bukti sebagai penduduk Kota Kupang. Keputusan tersebut diprotes oleh beberapa calon wali kota dan wakil wali kota dengan alasan mengapa sudah ada aturan, mengapa DPRD Kota, KPUD Kota, Panwaslu Kota membuat kesepakatan untuk mengeluarkan aturan yang merugikan para calon hanya dengan alasan pendaftaran penduduk dianggap belum sah.

Dalam Survei LSI (yang didominasi oleh orang-orang Golkar) posisi Yonas Salean menduduki urutan teratas, sementara survei yang dilakukan oleh lembaga lain, Daniel Adoe menempati urutan teratas. Ada faktor politik terkait kepentingan internal (yaitu calon Golkar harus masuk sebagai calon, dan sudah jauh hari Golkar hanya meloloskan Yonas Salean).¹²

Duet Daniel Adoe - Daniel Hurek, kandidat Wali Kota dan Wakil Wali Kota Kupang dari PKB dan sembilan partai kecil lainnya, tak terbendung.

¹² Dalam pandangan masyarakat Kota Kupang LSI merupakan lembaga survei yang dimanfaatkan untuk kepentingan Golkar, sehingga meskipun figurnya tidak diterima Yonas Salean dipaksakan demi sebuah kepentingan mempertahankan kekuasaan dan status quo.

Dua lembaga, LSI dan Perkumpulan Pengembangan Inisiatif dan Advokasi Rakyat, yang melakukan perhitungan cepat pemilihan kepala daerah 21 Mei itu mengumumkan kemenangan pasangan ini. Perolehan suara dalam pilkada ini menjadi antitesa dari hasil pemilu legislatif yang lalu; kandidat dari PDIP dan Partai Golkar, yang merupakan "penguasa" Gedung DPRD, justru terpuruk di nomor terbelakang. "Ini menjungkirbalikkan klaim partai politik sebagai saluran aspirasi politik rakyat", demikian Silvia Faggidae, tokoh etnik Rote di Kupang. Pandangan hampir sebagian besar tokoh masyarakat (tokoh etnik, tokoh agama, elite dan mantan elite) di Kupang mengatakan hal-hal seperti diiktisarkan tentang pasangan-pasangan berikut.

Tentang Daniel Adoe dan Daniel Hurek : Pasangan ini adalah fenomenal. Diantara 10 partai yang mengusung pasangan ini, cuma PKB yang punya kursi di DPRD, itu pun hanya dua kursi. Ini dampak dari image ketertindasan seorang Daniel Adoe dan konsistensi Daniel Hurek. Karena selalu dipinggirkan oleh Walikota SK Lerrick, Adoe yang sebelum ini menjabat Wakil Wali Kota Kupang mendapat tempat istimewa di hati warga kota. Hurek disukai karena sebagai anggota DPRD Kota Kupang, dia tak pernah berhenti memperjuangkan kebijakan-kebijakan prorakyat, meski harus terasing dalam pergaulan di DPRD. Secara ekonomis paket ini paling miskin tetapi mendapatkan banyak simpati. Daniel Adoe dan Daniel Hurek merupakan paket yang memenuhi dua aspirasi mayoritas etnik dan agama di Kupang, yakni Rote serta sebagian mayoritas Protestan di Kupang dan Katolik yang mewakili Flores pada umumnya.

Tidak sedikit warga Kota Kupang yang mengeluarkan uang sendiri untuk mendukung mereka. Hingga dua hari menjelang pilkada masih beredar selebaran yang memojokkan mereka gara-gara diusung afiliasi partai-partai Islam (PKB dan PKS). Namun dukungan terhadap mereka tak berkurang.

Tentang Jefri Riwukore dan Johanes Dae saingan paling dekat. Mereka dicalonkan oleh koalisi Partai Demokrat, Partai Penegak Demokrasi Indonesia, dan Partai Persatuan Daerah. Sebagai orang baru di Kota Kupang keberhasilannya menempati peringkat dua merupakan prestasi luar biasa. Mungkin ada faktor primordial (mereka menang di wilayah dominan etnik Sabu dan etnik Flores), dan juga karena warga Kota Kupang menghendaki kehadiran wajah baru dengan pemikiran baru di pemerintahan. Jeffry muncul sebagai faktor pembaruan meskipun dia belum dikenal luas oleh masyarakat Kota Kupang.

Jeffry tampil dengan berbagai program yang dilatarbelakangi basis komunitas masyarakat Sabu. Bagi orang Sabu, di antara semua calon yang muncul tentang mereka diungkapkan kalau "kita punya kuda kenapa kita harus tumpang kuda orang lain". Jeffry hanya memiliki kesempatan mengelola pencalonannya dalam waktu yang sangat pendek, berbeda dengan Djidon de Haan sama-sama Protestan tetapi Djidon memiliki durasi dan kesempatan mengelola pencalonannya sama dengan calon-calon yang lain.

Tentang Djidon de Haan dan Antonius Belle : Duet ini jauh lebih menonjol ketimbang empat paket lain. Djidon malang-melintang di dunia

birokrasi, bergelar magister dan sangat piawai di bidang kepamongprajaan. Sebagian masyarakat Kota Kupang mengatakan Djidon adalah orang yang pantas menduduki kursi nomor satu di Kota Kupang bersama pasangannya, Anton Bele, yang juga sama-sama meraih gelar magister. Pasangan ini mengusung visi dan misi yang sangat ideal dan mendapat dukungan suara di wilayah yang sebagian berbasis orang Sabu dan orang Timor. Anton Belle berlindung di balik identitas Katolik-Timor, identitas yang dianggap tidak solid dan rapuh sehingga sosialisasi pribadi dan kelompok tidak menyentuh sasaran masyarakat Timor. Hal ini membuat orang Timor tidak mendukung Belle karena (1) menurut etnik Timor PDIP tidak cukup mengakomodir kepentingan rakyat kecil, (2) orang Katolik-Timor yang masuk mengandalkan fenomena Katolik-Timor ditekan, karena dianggap tidak solid, ini merupakan persoalan kehormatan keagamaan (demikian Pastor Frans Tetty, 2007). Sementara itu masyarakat yang bermukim di wilayah asal Djidon de Haan (yakni kelurahan-kelurahan Oesapa, Kelapa Lima, Lasiana) beranggapan bahwa Djidon merupakan pamong praja tulen dan birokrat senior yang terlalu santun berhadapan dengan problem wakilnya yang tidak didukung oleh Katolik Timor.

Tentang Al Foenay dan Andreas Agas, mereka mendapat dukungan antara lain dari Partai Damai Sejahtera dan Partai Nasional Banteng Kemerdekaan. Foenay, sebagai anak Timor, menarik cukup banyak suara dari komunitas Timor yang ingin Kota Kupang dipimpin oleh "orang sendiri", sebagaimana tampak pada kemenangan paket ini di

wilayah-wilayah yang didominasi oleh kelompok Atoni Meto. Orang Atoni mengenal dan mendukung figur dengan semboyan "On me on me atoin meto on me on me nesse" (artinya : bagaimana pun juga kita, semua orang Timor mari kita bersatu). Dalam membangun komunitas Timor sering diadakan pertemuan besar-besaran warga masyarakat Timor. Walaupun orang Timor berpasangan dengan Djidon de Haan (yang Rote) tetapi karena hanya menempati posisi calon wakil wali kota maka sebagian besar pemilih Timor memilih Al Foenay. Sementara Agas Andreas mendapatkan simpati dari pemilih Kupang dan pemilih asal Flores yang menetap di Kota Kupang. Gejala Kupang dan Flotim yang tidak pernah rukun (meskipun menunjukkan relasi yang baik-baik saja) ketika terlibat dalam persaingan untuk kekuasaan, terjadilah faksi antara Kupang dan Flotim dalam rangka memunculkan kepentingan masing-masing etniknya.

Menurut Albert Foenay, yang merupakan mantan elite dan sekaligus tokoh etnik Timor serta calon walikota Kupang, "dalam menyusun format kepemimpinan politik di provinsi maupun Kota Kupang perlu memperhitungkan mayoritas suku dan agama, agar semua suku dan semua agama dapat terwakili" (dalam wawancara Albert Foenay July 2007). Di lanjutkannya, dalam mengakomodasi dan memenangkan persaingan untuk perebutan kekuasaan di Pemda Provinsi dan Kota Kupang, elite harus pandai menyusun posisi orang pertama dan kedua, yaitu paling tidak terwakili dua etnik mayoritas dan dua agama besar, seperti Protestan yang dipresentasikan oleh Rote, Sabu, dan Timor dan

Katolik yang dipresentasikan oleh Flores, Lembata, Flores Barat. Untuk bermain cantik dalam kekuasaan elite birokrasi, maka calon-calon harus menduduki posisi elite di birokrasi dan di legislatif. Kekalahan calon etnik Timor disebabkan oleh karena penduduk Timor di Kota Kupang tidak semuanya didata. Dari 64.000 orang menurut jumlah penduduk perkelompok etnik tahun 2004 jumlah yang terdaftar hanya 24.000 orang. Inilah permainan birokrasi yang membuat Albert Foenay yang etnik Timor kalah dalam Pilkada Kota Kupang. Di samping itu, Albert Foenay, sebagai fetor, tidak merangkul sebagian fetor yang ada di kota dan kabupaten sehingga sebagian suara orang Timor beralih ke Daniel Adoe yang istrinya adalah turunan dari warga Kefetoran Kupang Timur.

Hal yang sama dialami oleh kelompok Muslim, tatkala Kadir Aklis, mantan ketua MUI NTT dan ketua PPP, mendatangi Alber Foenay untuk meminta jatah sekda untuk kalangan Muslim. Namun dengan alasan pertimbangan keseimbangan etnik dan agama dan menjaga tradisi sejarah hubungan etnik di Timor, maka dengan berat hati Albert Foenay menolak sambil mengemukakan bahwa jabatan sekda adalah wewenang propinsi, walikota hanya mengusulkan saja. Karena itu Kadir Aklis mengubah dukungannya ke Daniel Adoe dengan jaminan Daniel Adoe memberi jabatan sekda sesuai tuntutan kaum Muslim ini sehingga wakil kelompok ini ada di birokrasi. Demikianlah semua pemilih Muslim di Kota Kupang (lebih dari 24.000 orang) memberi dukungan kepada Daniel Adoe.

Dilatarbelakangi pandangan itu, maka kampanye melawan kekuasaan dengan menggalang solidaritas bersama Protestan dan Katolik serta kelompok etnik, terbukti unggul. Di tempat-tempat yang dominan warga masyarakatnya Rote dan Flores pilihan jatuh kepada Daniel Adoe dan Daniel Hurek sebagai duet pasangan Rote-Protestan dan Flores-Katolik mengungguli calon-calon lainnya.

Tentang pasangan yang didukung Partai Golkar; Kekalahan partai-partai besar di Kupang antara lain karena semua partai besar menganggap keunggulan yang diperoleh pada pemilu legislatif akan terulang sama dalam momen yang berbeda. Pada pemilu legislatif dicapai keunggulan karena banyak kader Golkar, misalnya, diterima dalam entitas tertentu baik etnik maupun agama. Tetapi relasi *patron-client* di Kupang sudah kurang kuat (kecuali di daerah-daerah pinggiran), di kota model campuran lebih kuat dan heterogen. Apabila partai politik, seperti Partai Golkar, merasa unggul dalam pemilu legislatif, dalam peristiwa politik yang lain, seperti pilkada wali kota, belum tentu sama terulang berkorelasi dalam Pilkada.

Kesalahan parpol di Kota Kupang ketika mencalonkan elite politik tuntutan keseimbangan etnik dan agama belum menjadi pilihan mutlak tatkala masyarakat Kota Kupang menginginkan keseimbangan antara Protestan-Katolik. Ketika proses pemilihan selesai, maka segala kepetingan etnik dan agama beralih kepada hubungan *patron-client* sebagai kelanjutan simbol etnik di pemerintahan dan juga di legislatif. Seperti di DPRD Kota Kupang, ketika Rudy Tonubessy bertarung menjadi

ketua di Fraksi Golkar, Rudy menang tetapi ketika pemilihan kedua anggota dewan dengan sendirinya mengungkapkan pernyataan bahwa etnik Rote berjumlah 17 orang, yang lain adalah pendatang. Ini semua cuma soal kekuasaan yang terwakili simbol etnik yang merupakan suatu kebanggaan etnik yang Protestan cukup mayoritas di birokrasi Kota Kupang, sehingga sentimen ini kuat sekali seperti Pilkada Kota Kupang yang telah lewat.

Golkar merasa besar karena peraturan internal partai yang mengatur proses pencalonan tanpa menggali informasi sebanyak mungkin dari masyarakat etnik dan agama tentang apa yang diharapkan oleh masyarakat agar harapan masyarakat bisa diartikulasi lewat proses politik. Aspirasi diidentifikasi oleh Golkar lewat survei LSI, yaitu survei khusus di Kota Kupang. Kenyataannya justru terbalik dari pada hasil survei yang menunjukkan posisi pertama diraih oleh Yonas Salean yang memperoleh 59% suara, Eston Funay 23%, Daniel Adoe 17%. Setelah pilkada Yonas Salean hanya memperoleh 15%. Enam bulan sebelum pilkada hasil survei terakhir disampaikan dalam Rapimsus Golkar, yang menyebutkan bahwa Yonas Salean menempati rangking teratas dengan 37%, meskipun pada waktu itu DPRD Kota berkeberatan karena menilai survei itu tidak valid bila dibandingkan dengan pengalaman pergaulan sehari-hari. Hampir di tiap kelurahan dan kecamatan Yonas Salean tidak disenangi oleh sebagian besar warga masyarakat etnik dan agama terutama karena Yonas Salean selalu diidentikkan dengan korupsi.

Djidon de haan dan Anton Bele adalah pasangan calon dari PDIP. Namun seperti calon dari Golkar mereka pun tak mampu bersaing dengan para kandidat dari partai-partai kecil. Aneh, karena sesungguhnya Djidon dikenal luas sebagai birokrat senior yang bersih. Dan selama kampanye keduanya memiliki program yang relatif bagus. Terpuruknya Djidon dan Anton Belle ke posisi terakhir diakibatkan oleh faktor agama, yakni Djidon yang Protestan memang masih diterima di kalangan Protestan tetapi Anton Bele yang Katolik menurut anggapan kalangan Katolik di Kupang Katolik Timor adalah Katolik kelas dua karena Katolik lahir dan dibesarkan di Flores. Anggapan ini menggeser peran suku Timor yang Katolik. Juga terjadi pelecehan oleh suku Flores terhadap suku Timor karena suku Flores merasa dirinya lebih Katolik dari pada Katolik suku Timor. Pertimbangan inilah yang menjadi faktor penyebab kekalahan Djidon de Haan tatkala semua warga Katolik Flores di Kupang tidak bersimpati kepada Anton Belle.

3.5. Jaringan Sosial dalam Persaingan

Salah satu kekuatan yang memainkan peranan penting dalam penentuan komposisi elite di birokrasi dan proses Pilkada di Kupang (di samping faktor-faktor etnik dan agama) adalah faktor hubungan kekerabatan. Masyarakat Kupang sangat menghargai asal-usul kelompok kekerabatan. Kampung tidaklah sekedar gugusan rumah tempat tinggal melainkan juga gugusan adat. Orang Kupang sangat terikat dengan kampungnya karena di dalam kampung terdapat kelompok

kekerabatannya yang masing-masing anggotanya saling terkait dan berjaring.

Faktor jaringan kekerabatan terlihat pula pada komposisi anggota keluarga dalam tim sukses kampanye. Tim sukses pasangan Albert Foenay dan Agas Andreas misalnya sebagian besar berasal dari lingkungan kaum keluarganya. Masing-masing kandidat juga berusaha mendayagunakan anggota dan jaringan kekerabatan untuk mendapatkan dukungan. Salah satu cara yang umum dipakai oleh kandidat adalah mengkampanyekan program serta menampilkan latar belakang kebanggaan anggota-anggota kaum keluarganya. Orang Kupang umumnya bangga kalau ada anggota kaum keluarga dalam kelompok etniknya yang menempati posisi penting dalam birokrasi. Adanya anggota keluarga yang menjadi pejabat bisa menaikkan status kaum keluarga dalam masyarakat.

Peranan jalur kekerabatan dalam menarik dukungan pemilih bisa dilihat dari hasil Pilkada yang telah usai. Kandidat yang memperoleh kemenangan cukup besar terjadi di wilayah masing-masing etnik dan agama. Misalnya, di Kecamatan-kecamatan Kelapa Lima dan Oebobo, calon Daniel Adoe dan Daniel Hurek memperoleh kemenangan lebih besar. Di Kecamatan Kelapa Lima yang mayoritas etniknya Rote dan Protestan, Daniel Adoe dan Daniel Hurek mendapat 27,14% suara dan di kecamatan Oebobo yang mayoritas Flores dan Katolik, Daniel Adoe dan Daniel Hurek mendapat 29,49% suara. Calon Albert Foenay dan Agas Andreas memperoleh kemenangan di Kecamatan Maulafa yang mayoritas

Timor dengan berhasil mendapat 28,24% suara, namun di Kecamatan Alak yang mayoritas Timor figur Albert Foenay mengalami kekalahan (hanya mendapat 16,20%). Menurut warga Timor di Kecamatan Alak, itu disebabkan karena Albert Foenay tidak merangkul semua fetor yang ada di Kupang Barat sehingga semua orang Timor yang berada di wilayah Kupang Barat beralih mendukung Daniel Adoe yang istrinya berasal dari Kefetoran Kupang Timur.

Pola setiap etnik memilih calon etniknya sendiri merupakan pola *patron-client* yang kuat di Kupang, di samping elite menjalin hubungan dengan etnik/agama dan birokrasi organisasi biasanya ada ikatan atas dasar kekerabatan yang keanggotaannya didasarkan atas kekeluargaan atau hubungan keturunan sehingga menjadi jaringan yang kuat. Hubungan antara Daniel Adoe dengan partai-partai koalisi di Kupang bagaikan hubungan "bapak dengan anak". Daniel Adoe sebagai bapak dan wakil ketua Partai Damai Sejahtera (yang mempunyai 4 kursi di DPRD) Samuel Adoe, adalah anak kandungnya. PDS dalam koalisi bergabung dengan partai-partai lain untuk mendukung Daniel Adoe dan Daniel Hurek menjadi wali kota dan wakil wali kota Kupang. Juga dengan anggota semua tim sukses masing-masing calon adalah anggota keluarga sendiri.

3.6. Pandangan Partai Politik Mengenai Persaingan

Partai politik pada tingkat daerah merupakan institusi politik di luar pemerintahan yang belum menunjukkan perubahan-perubahan penting meskipun otonomi daerah sudah diberlakukan. Penyebabnya antara lain

pertama, karena partai politik di daerah masih tetap merupakan bagian (subordinat) dari hirarkhi organisasi partai politik yang dikelola oleh pengurus pusat secara sentralistis. *Kedua*, tidak ada manajemen partai pada tingkat daerah. *Ketiga*, partai di aras daerah miskin dana dan tenaga (sumber daya manusia). *Keempat*, pusat kegiatan partai politik di daerah berpindah tempat dari kantor partai ke fraksi partai yang bersangkutan di DPRD. Karena itu, fokus kegiatan partai terbatas pada bidang dan tugas wakil partai di DPRD.

Partai politik juga berkembang sejajar dengan pengelompokan dan pelapisan sosial (seperti agama, etnisitas, wilayah geografis, atau stratifikasi sosial). Oleh karenanya parpol dimanfaatkan pula oleh kelompok-kelompok etnik dan agama dalam meningkatkan peranan etnik dan agama dalam kancah politik lokal; kader parpol dapat mempromosikan etnik/agama tertentu menjadi elite di birokrasi sebagai saluran politik bagi etnik/agama. Ada pula partai politik yang cenderung merangkul semua (*catch all*) dalam berjuang sekuat tenaga untuk memaksimalkan perolehan suara etnik/agama sehingga tidak menaruh perhatian pada isu-isu ideologis dan identitas lain yang mendasar (masyarakat pendatang, kegiatan di bidang sosial) dalam masyarakat di Kupang. Kecenderungan itu secara tidak langsung diungkapkan dalam komposisi parpol di DPRD provinsi sebagai disajikan di dua tabel berikut.

Tabel 3.16
Komposisi Jumlah Kursi Parpol di DPRD Provinsi.

No	Nama Parpol	Jumlah Kursi	Agama			
			Protestan	Katolik	Islam	Lain-lain
1	PDS	4	2	2	-	-
2	PDIP	12	1	11	-	-
3	PD	2	-	2	-	-
4	GOLKAR	21	14	7	-	-
5	PKPI	2	-	2	-	-
6	PKB	4	2	2	-	-
7	PNBK	1	1	-	-	-
8	PP	2	2	-	-	-
9	PPDI	4		4	-	-
10	PPD	1	-	1	-	-
11	PPDK	1	-	1	-	-
12	PPP	1	-	-	1	-
	Jumlah	55	22	32	1	-

Sumber Data : Sekretariat DPRD Provinsi, 2008.

Tabel 3.17
Komposisi Jumlah Kursi Parpol Etnik dan Agama
Berdasarkan Daerah Pemilihan di DPRD Provinsi

NO	DAERAH PEMILIHAN	JUMLAH KURSI	AGAMA					ETNIK				
			Protestan	Katolik	Islam	Timor	Rote	Sabu	Flores	Sumba	Alor	
1	Daerah Pemilihan I Kab. Kupang, Kota Kupang Kab. Rote Ndao	9	9	-	-	2	6	1	-	-	-	
2	Daerah Pemilihan II Kab. TTU dan Kab. Belu	7	-	7	-	4	-	1	1	1		
3	Daerah Pemilihan III Kab. T T S.	5	5	-	-	3	1	1	-	-		
4	Daerah Pemilihan IV Kab. Sumba Barat dan Kab. Sumba Timur	8	6	2	-	-	1	-	1	6		
5	Daerah Pemilihan V Kab. Manggarai dan Kab. Manggarai barat	9	-	9	-	-	-	-	9	-		
6	Daerah Pemilihan VI Kab. Ngada, Ende, Sikka	10	-	9	1	-	-	-	9	-		
7	Daerah Pemilihan VII Kab. Flores Timur, Lembata Kab. Alor	7	2	5	-	-	-	-	5	-		
	Jumlah	55	22	32	1	9	8	3	25	7	2	

Sumber Data : Sekretariat DPRD Provinsi NTT, Tahun 2008.

Berdasarkan data tentang jumlah kursi parpol, etnik, dan agama di DPRD Provinsi NTT, sesuai daerah pemilihan masing-masing, maka dari daerah pemilihan satu (Kabupaten Kupang, Kota Kupang dan Rote Ndao) mayoritasnya adalah Protestan dan dari kelompok-kelompok etnik Rote, Timor, dan Sabu. Dari daerah pemilihan dua (Kabupaten TTU dan Belu) mayoritasnya adalah Katolik dan dari kelompok-kelompok etnik Timor, Sabu, Flores, dan Sumba. Dari daerah pemilihan tiga (Kabupaten TTS) mayoritasnya adalah Protestan dan dari kelompok-kelompok etnik Timor, Rote, dan Sabu. Dari daerah pemilihan empat (Kabupaten Sumba Barat dan Sumba Timur) mayoritasnya adalah Protestan dan dari kelompok-kelompok etnik Sumba, Rote, dan Flores). Dari daerah pemilihan lima (Kabupaten Manggarai dan Manggarai Barat) semuanya adalah Katolik dan etnik Flores. Dari daerah pemilihan enam (Kabupaten Ngada, Ende, Sikka) mayoritasnya adalah Katolik dan etnik Flores. Dari daerah pemilihan tujuh (Kabupaten Flores Timur, Lembata, Alor) mayoritasnya adalah Katolik dan dari kelompok-kelompok etnik Flores dan Alor.

Komposisi etnik dan agama di DPRD provinsi tidak berbeda dengan DPRD kabupaten-kabupaten di NTT; hampir semua parpol dengan jumlah kursi terbanyak adalah beragama Katolik dan mayoritas etnik Flores. Dalam kekuasaan birokrasi di Flores, khususnya hingga saat ini tidak pernah ada orang-orang Timor, Rote atau Sabu menduduki jabatan di pemerintahan. Kondisi ini paling sedikit memperlihatkan derajat kuatnya orientasi primordial di Flores dalam segi personalia pejabat pemerintahan.

Tingkat dukungan terhadap partai politik dari masyarakat sipil, sebagian dapat ditentukan dengan mengajukan dan menjawab pertanyaan berikut: (1) Seberapa berhasil partai menarik jenis pendukung yang berbeda? (2) Seberapa banyak dukungan partai terkonsentrasi kepada satu jenis pendukung? (3) Seberapa distribusi pendukung partai itu yang mencerminkan distribusi kelompok-kelompok etnik dan agama di Kupang? Tingkat dukungan dari masyarakat terhadap ketiga pertanyaan ini adalah pertama, di Kupang partai-besar seperti Golkar, PDIP, PKB, belum mampu mengintegrasikan kepentingan masyarakat multietnik dalam politik, karena masyarakat masih terpola dalam kekerabatan dan kekeluargaan. Hubungan ini tetap dijaga sebagai salah satu pilihan mobilisasi yang paling utama di Kupang, serta kepatuhan pada tokoh-tokoh etnik dari pada kebijakan dan program parpol. Parpol belum berhasil membawa masyarakat etnik dan agama berperan dalam politik lokal karena semua elite yang dicalonkan parpol besar mengalami kekalahan, upaya merebut jabatan politik di birokrasi lebih terlihat sebagai aksi-aksi kelompok etnik dan agama, bukan sebagai aksi kolektif yang didukung oleh mekanisme organisasi dalam parpol. Kedua, dukungan partai hampir terkonsentrasi pada suatu jenis pendukung seperti partai Golkar lebih banyak didukung oleh kelompok Protestan dan PDIP didukung oleh kelompok Katolik. Tetapi untuk perkembangan sekarang etnik yang berperan di birokrasi relatif sedikit lebih memilih dukungan pada Koalisi partai-partai yang mengidentikkan diri dengan persekutuan masyarakat kota Kupang, seperti koalisi rakyat kota Kupang. Ketiga, Partai belum

optimal mendistribusikan peran dan dukungan mereka terhadap kepentingan masyarakat etnik dan agama di Kupang. Peran partai dalam hal ini kurang dipahami sebagai sebuah saluran elite-massa yang diarahkan kepada persoalan-persoalan pragmatis pembangunan dan penghubung utama antara penguasa dan yang dikuasai. Hal-hal itu antara lain bisa dilihat dalam pelaksanaan pilkada di daerah-daerah di NTT; setiap kampung mencerminkan figur etnik dan agama masing-masing berkat kedekatan sosial kultural dan hubungan *patron-client*.¹³ Peran dan dukungan terhadap parpol lemah diakibatkan salah satu indikator pendidikan pengurus parpol rendah, di samping mereka lebih mementingkan ideologi dominan sebagai saluran elite massa.

Mengacu kepada tiga pertanyaan di atas, berikut diiktisarkan korelasi antara pengurus parpol di Kota Kupang dan tingkat pendidikan formalnya :

¹³ Pilihan berorientasi etnik/agama sah-sah saja dalam perpolitikan, hanya belum menjamin bahwa yang terpilih mampu memecahkan misalnya problem peningkatan kesejahteraan rakyat.

Tabel 3.18
Komposisi Jumlah Pengurus Parpol
dan Status Pendidikan

No	Nama Partai Politik	Jumlah pengurus	PENDIDIKAN			
			SMA	Diploma	Sarjana	Pasca Sarjana
1	Partai Demokrat	26	4	9	11	2
2	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)	35	6	10	18	1
3	Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI)	15	4	3	8	-
4	Partai Amanat Nasional (PAN)	116	29	43	38	6
5	Partai Kebangkitan bangsa (PKB)	30	7	9	12	2
6	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	17	1	4	9	3
7	Partai Damai Sejahtera (PDS)	17	3	5	8	1
8	Partai Golongan Karya (Golkar)	54	6	11	28	9
9	Partai Persatuan Daerah (PPD)	12	2	3	6	1
	Jumlah	322	62	97	138	25

Sumber Data : KPU Kota Kupang, Tahun 2007.

Keberhasilan partai dalam menarik pendukung bervariasi dari latar belakang etnik dan agama, tidak selamanya partai di Kupang solid, karena hampir semua ideologi partai besar kurang mencerminkan aspirasi warga etnik dan agama. Variasi dukungan warga masyarakat justru beralih pada partai-partai baru yang lebih akrab kedekatannya dengan warga yang lebih primordial, karena dari jumlah pengurus parpol hampir semua parpol di Kupang pengurusnya didominasi Katolik yang lebih berbasiskan ideologi keagamaan. Di samping itu juga dukungan partai cuma datang dari satu pendukung terutama mereka yang berbasiskan Golkar dan PDIP yakni Protestan dan Katolik. Dari segi distribusi pendukung lebih banyak kepada kelompok kedaerahan yang secara spasial terkonsentrasi ke

dalam perkampungan etnik dan agama di Kupang. Karena itu mereka datang dari latar belakang pendidikan yang bervariasi, dan sarjana hanya mencapai 42% dari jumlah pengurus parpol yang dianggap sedikit mampu mengartikulasikan kepentingan masyarakat dalam birokrasi politik yang semuanya berkaitan erat, dengan tidak terlepas dari status sosial, keanggotaan partai; serta tingkat pendidikan kader partai merupakan modal untuk mengenal dan memahami masyarakat.

Parpol juga memiliki hubungan politik dengan lingkungan birokrat atau tokoh masyarakat lainnya. Lewat hubungan politik itu elite parpol mendapat informasi (penting dan rahasia) dari kalangan tersebut. Hubungan ini dapat terjadi karena elite parpol (yang sebelumnya juga menjadi anggota DPRD) dapat mengakses pusat kekuasaan di tingkat lokal. Partai-partai di Kupang dipandang berperhatian "ideologis" (kesetiaan tradisional), bukan kepada program (pembangunan). Kesetiaan pada hal-hal yang bersifat ideologis tersebut adalah seperti agama, suku, dan hal-hal lain yang bersifat personal. Partai politik menjadi corong dari kepentingan-kepentingan yang bersifat personal karena lebih mementingkan elite dari etnik tertentu. Dalam situasi seperti ini, eksekutif pun dituntut untuk memberi respon terhadap berbagai upaya untuk menjaga keseimbangan kepentingan-kepentingan yang bersifat personal. Melalui hubungan ini juga diperoleh jatah pembagian kekuasaan dan jatah pembangunan proyek daerah dibiayai oleh anggaran APBD.

Pimpinan parpol menjalin hubungan yang baik dengan birokrasi untuk menghadapi kekhawatiran jika sang calon dari parpol untuk jabatan

tertentu belum mampu bersaing dengan calon dari parpol-parpol lain (seperti dari partai-partai kecil yang membangun koalisi di DPRD). Hubungan dengan birokrasi dilakukan pula oleh anggota-anggota pengurus parpol dan tokoh-tokoh masyarakat pendukung dalam proses penentuan posisi kekuasaan dan dalam perekrutan pegawai birokrasi.

Selain mencari hubungan dengan birokrasi, pimpinan parpol juga menjalin hubungan dengan berbagai organisasi, seperti: Aliansi Masyarakat Peduli Kota Kupang (AMPKK) yang dalamnya bergabung Forum Guru Kota Kupang, Pengembangan Inisiatif dan Advokasi Rakyat (PIAR), Forum Peduli Aspirasi Rakyat (F-PAR), Forum Pemerhati Penegakan Keadilan Kota Kupang, dan Kelompok Nelayan Bersama-Oeba (Pos Kupang, 28/7/2007). Hubungan ini menjadi simpul alternatif untuk identifikasi aspirasi warga tetapi tentu tidak dapat menggantikan tata politik konvensional.

Apa yang umum terjadi adalah hubungan antara pimpinan parpol dan organisasi-organisasi seetnik dan seagama. Dalam pencalonan pimpinan daerah, misalnya, PDIP yang mencalonkan Frans Lebu Raya yang Katolik membangun kerja sama lebih dekat dengan PMKRI (Perhimpunan Mahasiswa Katolik Republik Indonesia), dan dengan berbagai organisasi Katolik lainnya. Hal yang sama juga terjadi pada Partai Golkar yang mencalonkan Ibrahim Medah yang Protestan memilih membangun hubungan dengan GMKI (Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia) dan dengan berbagai organisasi berazas Kristen.

Pencalonan gubernur dan wakil gubernur serta hasil *quick count* disajikan dalam tabel berikut.

Tabel 3.19
Nama-Nama Calon Gubernur NTT
Berdasarkan Parpol Pendukung
serta Etnik dan Agama

No	Nama Calon	Parpol Pendukung	Etnik	Agama	(%)
1	Drs. Frans Lebu Raya Drs. Esthon Foenay	PDIP	Flores Timor	Katolik Protestan	38.30
2	Drs. Ibrahim Medah Drs. Paulus Moa	Partai Golkar	Rote Flores	Protestan Katolik	33,04
3	Drs. Gaspar Parang Ehok Drs. Julius Bobo	Koalisi Partai Abdi Flobamora	Flores Flores	Katolik Katolik	28,66

Sumber Data : KPU Provinsi NTT T, Tahun 2008.

Figur gubernur dan wakil gubernur NTT dapat dipastikan mengundang perhatian lebih dari 4,4 juta penduduk NTT yang tersebar di 283 kecamatan, 303 kelurahan, dan 2.537 desa. Karena hajatan itu memilih orang nomor satu dan nomor dua di NTT, maka diyakini suasananya lebih riuh terdengar. Hasil perolehan suara pasangan calon gubernur dan wakil gubernur Nusa Tenggara Timur (NTT) Frans Lebu Raya - Esthon Foenay (Fren) unggul sementara menurut versi perhitungan cepat (*quick count*, Sabtu 14/6)¹⁴.

Dalam suatu wawancara (dengan Petrus Kia Gelu, 2008) ternyata masyarakat Flores Timur mengharapkan parpol bisa memperhatikan suara dan keinginan mereka mengenai kepemimpinan di NTT. Dan parpol juga harus memiliki visi tentang kehidupan rakyat kecil di pedesaan

¹⁴ Sampel *quick count* tersebut diambil dari 350 Tempat Pemungutan Suara (TPS) dalam pemilihan kepala daerah (pilkada) NTT. Jumlah pemilih di TPS yang tersebar di 20 kabupaten/kota di provinsi itu ada sebanyak 7.506.

terutama di Flores apabila menginginkan masyarakat Flores Timur dan Lembata mendukung Frans Lebu Raya, apalagi semua penduduk Flores Timur adalah orang Manggarai¹⁵. Kita tidak begitu kenal tetapi kami pilih Frans Lebu Raya, yang mempunyai visi mengikis sentimen primordial di NTT yang dinilai tidak sesuai dengan tuntutan modernisasi. Tetapi kita tahu, visi besar ini kalah dengan sentimen suku/agama yang sudah berakar di NTT. Sentimen primordial sangat merusak asas meritokrasi di alam demokrasi. Orang dipilih pertama-tama bukan karena kemampuan/kapabilitas, melainkan karena "tite alawen" (atau : orang kita), sekalipun ia korup karena orang kita ya dipilih. Sekalipun kurang mampu karena "tite alawen" ya dicoblos gambarnya. Sementara sekalipun hebat, bersih, sederhana karena ia "orang lain", "ata lewun" ya tidak dipilih. Kornelis Kewa Ama (Flores Timur) menulis di *Kompas* (14 Juli 2008) bahwa masyarakat apatis terhadap figur dari suku dan agama lain, karena mereka menilai calon dari suku dan agama yang berbeda tidak akan memperhatikan nasib warga dari suku dan agama lain.

Harapan orang katolik adalah agar gubernur kali ini dari kalangan Katolik sebab NTT mayoritas Katolik, sedangkan pada pemilihan wali kota calon Katolik semuanya mencalonkan sebagai wakil karena merasa bahwa di Kota Kupang pemeluk Protestan yang dominan. Kekuasaan yang dibangun di NTT umumnya berdasarkan atas kesamaan agama dan

¹⁵ "Sebagai orang Lamaholot, saya tentu senang karena salah satu tokoh kami berhasil dicalonkan menjadi gubernur dan menang menduduki jabatan gubernur NTT hasil pemilihan langsung, sebelumnya Hendrikus Fernandez dari Larantuka juga Flores Timur, tapi dianggap kurang Lamaholot karena berbahasa Nagi (Melayu Larantuka). Tapi Hendrik Fernandes naik di era Orde Baru ketika parlemen masih disetir eksekutif. Di sisi lain, saya gamang dengan kentalnya sentimen suku/agama dalam pemilihan gubernur NTT", demikian Petrus Kia Gelu.

etnik sehingga yang memperoleh keuntungan dari keadaan ini adalah parpol yang mengetahui basis masyarakat etnik dan agama.

Berbeda dengan Pilkada Wali Kota Kupang. Kampanye-kampanye parpol di Kupang dalam pilkada wali kota Kupang, seperti yang dilakukan oleh partai Golkar, mencerminkan hal yang tidak logis. Partai Golkar mengeluarkan figur Daniel Adoe. Dengan kekuasaan Golkar di DPRD badan itu melawan Daniel Adoe. DPRD Kota mendukung ketidaksenangan Golkar terhadap figur Daniel Adoe berlandaskan anggapan bahwa jumlah 10 kursi Golkar di DPRD menjadi modal yang kuat dalam mempengaruhi kelompok-kelompok masyarakat etnik dan agama di Kupang. Tetapi anggapan itu ternyata bertolak belakang dengan pilihan masyarakat etnik dan agama. Bandingkan komposisi jumlah di DPRD Kota Kupang pasca pemilu 2004 di tabel berikut :

Tabel 3.20
Jumlah Kursi DPRD Kota Kupang (2004)

No	Nama Partai	Daerah Pemilihan			Jumlah
		Kelapa Lima	Oebobo	Alak dan maulafa	
1	Partai Demokrat	1	1	1	3
2	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	-	1	1	2
3	Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI)	-	1	-	1
4	Partai Amanat Nasional (PAN)	-	-	1	1
5	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	1	1	-	2
6	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	2	2	2	6
7	Partai Damai Sejahtera (PPS)	1	2	1	4
8	Partai Golongan Karya (Golkar)	2	4	4	10
9	Partai Persatuan Daerah	1	-	-	1
	Jumlah	8	12	10	30

Sumber Data : KPU Kota Kupang, Tahun 2007

DPRD Kota Kupang telah terkooptasi oleh kepentingan kekuasaan. S.K. Lerick yang merasa bahwa 10 legislator Golkar di dewan merupakan benteng pertahanan untuk mewujudkan keinginan dan harapannya sebagai wali kota sehingga menolak Daniel Adoe. Tetapi ketika komunikasi Daniel Adoe dengan kelompok-kelompok masyarakat etnik dan keagamaan lebih efektif dari pada komunikasi Daniel Adoe dengan dewan dan setelah tahu Daniel Adoe yang berpasangan dengan Daniel Hurek memperoleh kemenangan dalam pilkada Wali Kota Kupang, maka sadarlah anggota dewan (dan sebagian merasa malu) anggapan bahwa wali kota terpilih harus dari Golkar yang mayoritas etnik Rote dan Protestan di DPRD Kota Kupang ternyata salah.

Para tokoh etnik dan agama meminjam tangan partai untuk mengusung aktor politik yang mereka dukung. Partai politik sekadar pintu masuk. Daniel Adoe dan Daniel Hurek adalah dua figur yang dipinggirkan oleh rezim yang berkuasa dan ditepikan oleh Partai Golkar, tempat di mana Daniel Adoe dibesarkan (Daniel Adoe adalah Wakil Ketua DPD I Golkar NTT, bidang pemenangan Pemilu). Justru Golkar tidak mengusung Daniel Adoe. Golkar malah mengusung seorang birokrat yang dekat dengan Ketua Golkar Kota Kupang yang adalah juga Wali Kota Kupang dua periode. Kemenangan dua Dan (DanDan) bagi masyarakat Kota Kupang bermakna simbolik karena hal itu pun menjadi kemenangan gerakan etnik dan agama. Tokoh-tokoh etnik dan agama juga secara diam-diam bekerja dengan fokus utama melawan rezim korup yang

pongah dan serakah di daerah ini. Inilah contoh kemenangan masyarakat sipil melawan rezim otoritarian.

Namun, untuk konteks kepentingan partai, kemenangan kandidat yang diusung tetap menyimpan kesan positif, sekurang-kurangnya kesan sebagai partai aspiratif dan simpatisan masyarakat. Pilkada Kota Kupang juga menunjukkan dua kecenderungan utama, yaitu (1) telah terjadi gejala *split voters* dan *swinging voters*, partai terlalu cepat menentukan elite sebagai calon tanpa mempertimbangkan hubungan elite dan massa atas penerimaan dan persetujuan dari massa etnik dan agama. Sedangkan untuk partai politik yang, (2) menggantung handuk sebelum bertanding, dianggap publik sebagai partai konyol. PKPI yang memiliki jumlah 2 Kursi dan PAN yang memiliki jumlah 1 kursi di DPRD Kota Kupang dianggap tidak memberikan kontribusi demokrasi kepada rakyat di Kupang walaupun telah memenuhi syarat jumlah kursi di parlemen.

Dalam konteks intern parpol fenomena ini juga terjadi di PDIP, Katolik Timor susah bersatu sedangkan Katolik Flores mudah bersatu (meskipun Manggarai dan Larantuka susah bersatu menyangkut kepentingan internal Flores). Di luar Flores (seperti di Kupang) Katolik Flores bersatu dan solid dengan dukungan jaringan dan struktur yang kuat. Harapan orang Katolik, seperti disuarakan oleh Eman Babeha yang selalu mengumpulkan orang-orang yang beragama Katolik di birokrasi, adalah agar birokrasi menjadi alat Katolik secara positif (fenomena di NTT adalah orang Katolik belum meraih posisi di atas 50 persen di birokrasi sebagaimana harapan elite Katolik). Beberapa pastor yang bertemu Frans

Lebu Raya, Wakil Gubernur NTT (yang sekarang adalah Gubernur), menghimbau dikeluarkan komitmen bersama agar gubernur pada periode ini berasal dari kalangan mereka. Karena sudah empat gubernur dari Protestan dan tiga dari Katolik, maka periode berikut ini harus dari kalangan Katolik.

Pada umumnya orang Protestan memilih calon Protestan demikian pula orang Katolik. Pertimbangannya, *pertama* bahwa loyalitas dari sisi agama bisa dipakai sebagai modal untuk mempertahankan kekuasaan; *kedua*, dari sisi etnik dianggap pola itu menjamin kelangsungan kehidupan etnik dan terjaminnya kepercayaan yang diemban dalam jabatan birokrasi serta sekaligus mengakomodir kepentingan mempertahankan kekuasaan antar generasi. Misalnya, ketika seorang pastor mengepalai suatu paroki di Flores dan pindah ke Timor maka pengurus rumah tangga paroki harus orang Katolik Flores. Di lingkungan masyarakat Katolik, orientasi primordialisme sangat kuat dan sulit dibongkar sehingga akibatnya dalam suatu komunitas yang dipimpin oleh orang Katolik Flores, struktur (dari atas sampai ke bawah) didominasi oleh orang Katolik Flores. Pola yang sama terjadi pula di lingkup yang besar seperti di birokrasi.

Parpol di Kupang berpandangan bahwa faktor yang paling berperan dalam proses penentuan figur adalah persaingan antara etnik dan agama baik di birokrasi pemda (provinsi dan kota) maupun dalam pilkada gubernur dan bupati/wali kota. Ini menunjukkan bahwa secara umum masyarakat Kupang "tidak nasionalis", karena lebih berorientasi pada suku dan agama. Partai politik pun menunjukkan gejala itu karena partai

memperhitungkan bahwa pemilih tidak pula "nasionalis". Mereka memilih antara lain karena suku, agama, hubungan *patron-client*, golongan¹⁶.

Di samping hubungan patron-klien, modal sosial juga dapat mendorong kebersamaan dan kerekatan sosial yang ada di dalam organisasi. Kebersamaan dan kerekatan yang baik tersebut akan menciptakan jaringan dalam parpol melalui kepercayaan yang ditimbulkan baik atas dasar persamaan etnik, persamaan agama, pertemanan, kerabat dan keluarga. Alasan jaringan ini terbentuk karena adanya sentimen emosional yang merasa senasib. Seperti PDIP dan Golkar, jaringan dikendalikan melalui hubungan etnik dan hubungan agama, elite parpol menempatkan orang yang sama etnik pada posisi yang berpengaruh

¹⁶ Hal yang terkait pula dengan Pilkada Gubernur adalah peran badan-badan gereja yang dominan. Di lingkungan badan gereja otoritas gereja terjaga oleh struktur gereja, struktur gereja Katolik lebih mengutamakan kepentingan umat Katolik sehingga strukturnya sangat solid dan membuka peluang elite politik Katolik menggunakan institusi gereja untuk kepentingannya. Seperti di Flotim, bupati bisa mencopot uskup karena bupati didukung oleh struktur gereja (sebuah kasus yang pertama kali terjadi di NTT yang menunjukkan peranan otoritas gereja). Berbeda dengan gereja Protestan, struktur gereja protestatan lebih berlandaskan pada kelompoknya sehingga di lingkungan Protestan tidak bisa diakomodir kepentingan elite politiknya yang terbangun lewat organisasi Kristen Protestan. Perbedaan ini menunjukkan perbedaan peran badan gereja dalam melegitimasi elitnya di pemerintahan.

Struktur gereja-gereja Katolik masih dipandang sebagai organisasi yang memiliki kompetensi moral dan sosial bagi masyarakat yang mayoritasnya adalah umat Katolik. Oleh karena itu, hirarki gereja adalah penentu tolok ukur dalam menentukan siapa yang harus dipilih menjadi pemimpin daerah dalam peristiwa seperti pilkada. Pengalaman Romo Edu, Romo Yansen, Pater Piet Nong, SVD dan Melky Koli Baran waktu bertemu kelompok-kelompok umat adalah sering diajukan pertanyaan tentang sekian calon kepala daerah yang harus dipilih? Romo pilih siapa?, artinya kalau Romo katakan harus memilih seseorang umat akan memilih itu (demikian Paulus Moa, 2007). Masyarakat umat membutuhkan referensi dari hirarki gereja. Gereja tidak hanya sebagai pengajar dan melakukan penyadaran tapi harus terlibat. Pastor harus berpolitik karena kehidupan menggereja kini harus memperhitungkan dan memasukkan politik karena politik itu bagian dari kehidupan gereja dan manusia, dan secara kongkrit tugas-tugas itu harus dijalankan oleh (Komisi Kerasulan Awam dan Komisi Kepemudaan yang sudah disiapkan untuk itu).

dalam parpol dan orang tersebut akan dapat mengembangkan karier politiknya dan menjaga kepentingan elitnya. Tanpa dukungan elite parpol, kemajuan karir politik seseorang dari kelompok etnik atau agama sangat sulit dicapai. Dalam keadaan ini terjadi tawar-menawar dari antara elite perpol dengan masa etnik dan agama yang akan menjamin keuntungan keduanya.

Pemanfaatan ini merupakan suatu pilihan oleh partai politik dalam pemahaman terhadap etnik dan agama. Hal ini dapat dilihat dari momen penting di parpol. Melaksanakan pertemuan dengan melibatkan massa banyak, mendistribusikan berbagai tanda gambar partai, membagi selebaran, poster, menambah simpatisan, konsolidasi organisasi, melatih untuk mencoblos, kunjungan ke rumah-rumah, dan mobilisasi etnik dilakukan sebagai cara kampanye. Semua itu membutuhkan orang yang mampu membangun kesetiaan di kalangan berbagai kelompok etnik dan agama di Kupang. Dari sejumlah pemanfaatan tersebut yang paling penting adalah mobilisasi massa yang dilakukan oleh tim sukses. Anggota-anggota tim sukses mempunyai latar belakang etnik dan agama yang sama dengan elitnya.

Dukungan tim sukses semakin memperkuat jaringan antara parpol dengan massa rakyat dari berbagai etnik pendukung. Dalam konteks organisasi parpol maka hal tersebut merupakan modal sosial yang dapat digerakkan dan dimobilisasi (yang oleh Putnam, 2000 disebut sebagai ikatan sosial para anggota yang berasal dari segmen-segmen yang sama).

3.7. Latar Belakang yang Mendasari Jenis-Jenis Persaingan Elite Politik dan Birokrasi Serta Aktor Yang Terlibat dalam Persaingan dan Alasan Keterlibatan.

Pembahasan jenis-jenis persaingan elite birokrasi dalam upaya mencapai kekuasaan, dan latar belakang persaingan yang dibahas dalam pembahasan 3.1, 3.2 dan 3.3 merupakan pembahasan yang melatarbelakangi budaya etnik dan agama di Kupang, dimana politik kolonial lah yang melahirkan latar belakang persaingan antara Swapraja-Swapraja dalam keketoran-keketoran yang ada di Kupang.

Berbagai peristiwa persaingan antara etnik dan agama di Kupang, baik pada Pemda Provinsi maupun Kota Kupang semuanya terjadi pada saat pemilihan gubernur dan walikota untuk elite politik, pejabat eselon II dan III untuk elite birokrasi pada Pemda Provinsi dan Kota Kupang. Peristiwa persaingan ini lebih ditonjolkan karena adanya perbedaan legitimasi etnik dan agama yang tidak berimbang, jika di Pemda Provinsi persaingan lebih ditonjolkan pada perbedaan agama, karena agama menjadi tolak ukur untuk para elite bisa bekerja sama dalam menjalankan roda pemerintahan, sedangkan pada pemilihan Gubernur dan Walikota persaingan antar kedua komponen ini menjadi syarat seseorang bisa dilegitimasi sebagai tokoh politik mewakili etnik dan agama.

Seperti kasus yang terjadi di Kota Kupang, persaingan antara agama dominan karena mayoritas penduduk Kota Kupang beragama Protestan, etnik dianggap kurang mendukung karena adanya perkawinan silang dari beberapa kelompok agama tertentu sehingga etnik kurang memberi warna dalam persaingan tersebut, sedangkan kasus di Provinsi karena

masyarakat NTT dominan Katolik maka agama lebih memberi warna dalam persaingan ini dimana pemilihan gubernur dimenangkan oleh kelompok Katolik karena di NTT Katolik dianggap mayoritas, sehingga agama masih menjadi basis legitimasi kekuasaan etnik dalam pemerintahan di provinsi NTT.

Perkembangan dua makro struktur etnik dan agama di NTT tidak bisa dipisahkan dengan sejarah, dimana secara sosial budaya ada dua jenis kekuatan yang bersaing merupakan dua pilar yang mempengaruhi konfigurasi politik di Nusa Tenggara Timur, akibat yang timbulkan oleh warisan kolonial kepada keketor-an-keketoran, maka pola kehidupan berbagai etnik dan agama di Kupang mempunyai kepentingan yang bercorak internal, baik keluarga, kekerabatan maupun kecenderungan suku dan agama. Akibatnya kepentingan etnik dan agama telah bersinggungan dengan wilayah kekuasaan dan tidak terlepas dari pribadi serta keluarga yang sebenarnya menyebar ke lingkungan masyarakat, karena di Kupang penentuan unsur pimpinan tidak bisa dilepaskan dari pertimbangan masyarakat etnik dan agama, berarti mereka yang dipilih dan terpilih oleh rakyat lebih mengedepankan berlatar belakang etnik dan agama yang berbasiskan pada Katolik dan Protestan. Dalam lingkungan yang lebih besar sampai pada Pilkada, seperti Pilkada Kota Kupang yang telah selesai, setiap kelompok-kelompok etnik dan kelompok-kelompok agama menginginkan agar wakilnya masuk dalam pencalonan Wali Kota dan Wakil Wali Kota Kupang disamping tekanan dari elite politik agar etnik dan agama dapat dimobilisasi untuk kepentingan kekuasaan.

Latar belakang persaingan di Kupang juga memperlihatkan bahwa hampir semua jajaran birokrasi ada kecenderungan bahwa suatu agama dan suatu etnik secara kuat mengikat individu ke dalam jaringan primordialisme. Kepentingan primordial itu membuat anggota kelompok etnik atau agama tertentu lebih menaruh pilihan mendukung terlembaganya corak etniknya dalam struktur, yang pada gilirannya menyebabkan corak dominasi etnik mereka dalam politik masing masing kelompok dipertahankan yang pada akhirnya diharapkan menjadikan kekuasaan sebagai arisan. Dengan demikian, dalam menentukan pasangan pemimpin daerah tidak bisa mengabaikan faktor perimbangan etnik dan agama di NTT.

Pada tingkat Partai Politik berskala besar mengalami kekalahan yang berbanding terbalik dengan keinginan elite. Rata-rata kemenangan partai politik di wilayah-wilayah pemilihan ditentukan oleh kuat-lemahnya basis massa dari kedua agama tersebut. Partai Golkar menghendaki Yonas Salean sementara ketua DPD Golkar Provinsi menghendaki figur lain, sehingga terjadi benturan kepentingan. Dalam persaingan ini, massa lebih mengutamakan penggalangan etnik dan agama serta perimbangan Katolik dan Protestan.

Keadaan ini telah memperlihatkan kepada kita bahwa massa PDIP yang berbasis Katolik dan massa Golkar yang berbasis Protestan tidak mendukung elite yang dicalonkan melalui struktur partai. Masyarakat lebih melihat dari asal-usul etnik dan agama. Jumlah ini berbanding terbalik dengan pemilu legislatif tatkala Partai Golkar memperoleh suara terbanyak

di Kota Kupang dengan jumlah 10 kursi di DPRD Kota, diikuti oleh PDIP dengan jumlah kursi 6 di DPRD Kota. Dengan melihat selisih perbedaan jumlah kursi tersebut, wilayah yang berbasis agama seperti Kecamatan Oebobo yang dominan Katolik-Flores dan semuanya berbasis PDIP malah tidak mendukung calon partainya dalam pencalonan walikota Kupang. Sedangkan Golkar di semua kecamatan lebih banyak Protestan-Rote, Sabu, Timor juga tidak mendukung calon yang diusung Golkar dalam pilkada Wali Kota Kupang.

Pada tingkat provinsi, baik di dewan maupun di pemerintahan sejak tahun 1980-an, Pius Rengka mengemukakan bahwa dalam suksesi gubernur dan wali kota maka yang lebih mengedepan adalah masalah agama, yaitu Protestan dan Katolik. Protestan dipresentasikan oleh kelompok-kelompok etnik Rote, Sabu dan Timor, sedangkan Katolik dipresentasikan oleh kelompok-kelompok etnik Flores. Kelompok Islam mengambil posisi sebagai pemberat timbangan, kalau mereka punya kecenderungan kekuasaan dekat ke Protestan maka mereka akan mendukung dan memenangkan Protestan. Begitu juga sebaliknya dengan Katolik, keadaan ini merupakan latar belakang yang mendasari penentuan seseorang bisa tidaknya diterima dalam jabatan politis dan birokrasi di Kupang.

Khusus di Kupang, strategi politik etnik dan agama dengan kuat telah memasuki arena birokrasi, sehingga semua institusi di luar birokrasi akhirnya terpola dalam strategi politik yang sama. Di Kupang, institusi masyarakat sipil telah terbelah ke dalam trikotomi Protestan-Katolik-Islam

dan Flores–Rote–Sabu. Hal yang sama terjadi di parpol, dan bahkan telah memasuki wilayah kampus (yang seharusnya menjadi institusi yang menularkan nilai demokrasi), seperti di Universitas Nua Cendana Kupang. Protestan dan Katolik bersaing keras dalam jabatan-jabatan pimpinan universitas (dekan fakultas hingga ketua-ketua jurusan) yang menjadikan polarisasi persaingan Rote, Timor, Sabu yang Protestan dengan Flores yang Katolik.

Keadaan ini telah mewarnai perkembangan politik lokal di Kupang, sejak terbentuknya Provinsi NTT hampir tidak ada pembagian kekuasaan berdasarkan pemerataan kepentingan etnik dan agama, apa yang sering terjadi adalah persaingan dalam mempertahankan kekuasaan oleh minoritas yang telah menguasai birokrasi pemerintahan; kalau yang berkuasa kelompok Protestan yang dipresentasikan oleh etnik Rote, etnik Sabu, etnik Timor, semua bidang kekuasaan didominasi oleh Protestan, kalau yang berkuasa kelompok Katolik yang dipresentasikan oleh etnik Flores semuanya ingin didominasi oleh Katolik Flores sehingga sering menimbulkan konflik kepentingan antar etnik dan agama di lingkungan perangkat birokrasi.

Latar belakang yang didukung dengan jenis persaingan yang terpola sejak pemetaannya oleh Pemerintah Kolonial, nampak di Kupang seperti sekarang telah memperlihatkan hampir semua etnik telah berperan dalam penentuan politik di tingkat lokal yang tidak bisa mengabaikan jenis ini, yakni etnik, agama serta Protestan, Katolik yang masih kuat dalam kehidupan kultural serta sifat primordialismenya.

Bagi aktor/elite yang terlibat dalam persaingan serta alasan keterlibatan dalam persaingan di jabatan politis dan birokrasi, merupakan pembahasan yang menjawab tentang keterlibatan aktor politik dan birokrasi yang selama masa pemerintahan swapraja hingga terbentuknya provinsi NTT masyarakat etnik dan agama telah memetakan persoalan-persoalan yang muncul seperti elite politik (terutama para kandidat walikota dan gubernur) atau elite partai politik, tokoh-tokoh politik yang berada di Kupang maupun diluar Kupang, mantan elite politik, mereka yang tergabung dalam kepemimpinan partai, tokoh partai yang cenderung elegan terhadap hubungan antar etnik, cenderung mengkristalkan kelompok kesukuan, keagamaan dan keluarga, kemajemukan etnik dan agama dimanfaatkan oleh kepentingan elite yang mewujud pada persaingan menuju kekuasaan baik pada jabatan politis maupun jabatan birokrasi.

Dalam perkembangannya tuntutan ini mengalami proses perubahan. Pertama, untuk mendukung ikatan solidaritas antar etnik dan antar agama, lapisan-lapisan menengah dan elite sudah lebih terbuka. Namun masyarakat bawah tetap teguh berpegang pada dominasi dua etnik besar (Rote dan Flores) dan dua agama besar (Protestan dan Katolik). Yakni elite harus datang dari etnik yang masih mendominasi dan mewakili Protestan dan Katolik. Oleh karena itu demi membangun dukungan untuk mencapai kekuasaan di Kupang, lapisan-lapisan menengah dan elite tidak dapat mengabaikan sentimen yang hidup di kalangan masyarakat bawah

yang masih berpegang pada tradisi kepentingan etnik dan agama serta pola Protestan dan Katolik juga kekerabatan dalam budaya ke-etnik-an.

Kedua, dukungan partai hampir terkonsentrasi pada suatu jenis pendukung seperti partai Golkar lebih banyak didukung oleh kelompok Protestan dan PDIP didukung oleh kelompok Katolik. Tetapi untuk perkembangan sekarang etnik yang berperan di birokrasi relatif sedikit lebih memilih dukungan pada Koalisi partai-partai yang mengidentikkan diri dengan persekutuan masyarakat kota Kupang, seperti koalisi rakyat kota Kupang. Ketiga, Partai belum optimal mendistribusikan peran dan dukungan mereka terhadap kepentingan masyarakat etnik dan agama di Kupang. Peran partai dalam hal ini kurang dipahami sebagai sebuah saluran elite-massa yang diarahkan kepada persoalan-persoalan pragmatis pembangunan dan penghubung utama antara penguasa dan yang dikuasai. Hal-hal itu antara lain bisa dilihat dalam pelaksanaan pilkada di daerah-daerah di NTT; setiap kampung mencerminkan figur etnik dan agama masing-masing berkat kedekatan sosial kultural dan hubungan *patron-client*. Peran dan dukungan terhadap parpol lemah diakibatkan salah satu indikator pendidikan pengurus parpol rendah, di samping mereka lebih mementingkan ideologi dominan sebagai saluran elite massa.

Variasi dukungan warga masyarakat justru beralih pada partai-partai baru yang lebih akrab kedekatannya dengan warga yang lebih primordial, karena dari jumlah pengurus parpol hampir semua parpol di Kupang pengurusnya didominasi Katolik yang berbasiskan ideologi keagamaan. Di

samping itu juga dukungan partai cuma datang dari satu pendukung terutama mereka yang berbasiskan Golkar dan PDIP yakni Protestan dan Katolik. Dari segi distribusi pendukung lebih banyak kepada kelompok kedaerahan yang secara spasial terkonsentrasi ke dalam perkampungan etnik dan agama di Kupang

Pada umumnya orang Protestan memilih calon elite Protestan demikian pula orang Katolik memilih calon elite katolik. Pertimbangannya, *pertama* bahwa loyalitas dari sisi agama bisa dipakai sebagai modal untuk mempertahankan kekuasaan; *kedua*, dari sisi etnik dianggap pola itu menjamin kelangsungan kehidupan etnik dan terjaminnya kepercayaan yang diemban dalam jabatan birokrasi serta sekaligus mengakomodir kepentingan mempertahankan kekuasaan antar generasi dilingkungan masyarakat etnik.



BAB IV
ETNIK DAN AGAMA
SEBAGAI INSTRUMEN
ORAI KEKUASAAN

BAB IV ETNIK DAN AGAMA SEBAGAI INSTRUMEN MERAH KEKUASAAN

Pembahasan tentang peranan faktor-faktor etnik dan agama sebagai instrumen menuju kekuasaan di Kupang Nusa Tenggara Timur (NTT), lebih mengedepankan identitas mereka dalam kehidupan politik dan birokrasi pemerintahan. Pembahasan bab ini dimulai dari keberagaman masyarakat NTT sebagai masyarakat pluralitas di NTT, identitas sebagai simbol dasar, fenomena politik etnik dalam kekuasaan, fenomena politik agama dalam kekuasaan, politik identitas (etnik dan agama) di Kupang, politik birokrasi (pengkaplingan etnik dan agama) dalam kekuasaan, pelembagaan identitas dalam masyarakat multietnik.

Pada awal pembahasan ini, akan dibahas pluralisme di NTT. Peranan keberagaman masyarakat NTT merupakan suatu ciri yang membedakan satu suku atau identitas tertentu dari suku atau identitas yang lain. Keragaman menunjukkan bahwa keberadaan yang lebih dari satu itu mereka berbeda-beda, suku, agama, budaya, pola hidup, serta tradisi kekeluargaan dan bahkan tak dapat disamakan antara etnik yang satu dengan etnik yang lain.

Pembahasan kedua mengenai identitas sebagai simbol dasar. Dalam realitas kehidupan sehari-hari, unsur-unsur primordial menjadi pengikat utama dalam membentuk suatu identitas kelompok etnik. Identitas ini menjadi penanda ciri atau karakter tersendiri yang terwujud dalam sikap dan perilaku budaya mereka. Dengan kata lain, unsur-unsur primordial yang dimiliki oleh suatu kelompok etnik akan menjadi unsur

pembeda identitas diri dari suatu kelompok etnik yang lain. Dalam sistem interaksi sosial, perilaku budaya merupakan perilaku simbolik yang pemaknaannya harus dilakukan secara kontekstual, artinya setiap orang dari suatu kelompok masyarakat etnik atau agama harus mampu mengidentifikasi dan memahami makna simbolik dari perilaku budaya tersebut. Pemahaman yang sama terhadap suatu perilaku simbolik di antara objek dan subjek sangat penting untuk mengantisipasi terjadinya kesalahpahaman dalam interaksi sosial. Ketika dalam hubungannya dengan birokrasi pemerintah maka identitas ini menonjolkan ciri serta keberadaan mereka menuju kepada pembentukan kekuasaan, struktur dengan mengedepankan legitimasi dari masyarakat etnik dan agama.

Pembahasan ketiga dan keempat mengenai fenomena pada politik etnik dan agama dalam kekuasaan di Kupang NTT. Kepemimpinan tetap berjalan jika salah satu agama tampil sebagai elite penguasa. Jika diadakan sirkulasi kekuasaan dalam birokrasi, fenomena ini selalu muncul dan tetap ada dalam masyarakat kota Kupang, dan membuat kita masuk dalam stereotipe. Ini karena salah satu etnik yang mendominasi selalu menerobos dalam kekuasaan birokrasi mereka yang pernah dominasi dalam sejarah sosial di Kupang. Sehingga bagi etnik lain ini merupakan suatu stereotipe, kemudian tersosialisasi dengan sangat sistematis melalui kepentingan politik yang dimainkan oleh etnik dan agama bagi kepentingan elite. Persaingan etnik dan agama pada masyarakat yang beragam ini merupakan fenomena terhadap semua kepentingan

kekuasaan sehingga terjadi tuntutan untuk menciptakan keseimbangan kekuasaan antara kelompok-kelompok yang ada di Kupang.

Pembahasan kelima mengenai politik identitas di Kupang. Berperannya politik identitas ini merupakan aspirasi politik yang mengacu kepada pertimbangan dan kepentingan-kepentingan yang mengungkapkan jati diri (identitas) masing-masing kelompok di Kupang. Yang paling mengungkapkan identitas itu adalah acuan yang berkaitan dengan orientasi ke-etnik-an dan keagamaan, solidaritas sebagai warga suatu kelompok etnik tertentu, dan/atau ikatan dengan tempat asal kelompok masyarakat yang bersangkutan. Sehingga kelompok yang merasa dominan dan juga merasa dimarginalkan tetap berusaha agar mereka bisa melembagakan identitas mereka sejajar dengan kepentingan kelompok-kelompok etnik lain dalam hubungannya dengan upaya mencapai kekuasaan.

Pembahasan keenam mengenai politik birokrasi dalam kekuasaan di Kupang. Dalam kenyataannya, lembaga publik yang dikenal memiliki dimensi politik telah melahirkan kebijakan publik yang sesuai dengan sistem pemerintahan yang berada di tengah-tengah masyarakat yang multietnis.

Sehingga tergambar bahwa praktik birokrasi terhadap ketidakseimbangan telah melahirkan politisasi etnik dan agama dalam birokrasi pemerintahan. Di Kupang, kelompok-kelompok yang dominan di birokrasi selalu menjalankan politik kekuasaan, dalam artian ingin tetap berkuasa dan mempertahankan kekuasaannya hingga pada elite

strategis, gubernur, wali kota dan bupati. Regenerasi ini merupakan tuntutan atas dukungan yang diberikan oleh kelompok etnik atau agama, sehingga yang bersangkutan pada saat menduduki jabatan tertentu tetap memberikan andil dari jabatan yang diterimanya untuk tetap mewariskan dalam keluarga serta etnik atau agama.

Pembahasan ketujuh mengenai etnik yang dimarginalkan. Dalam birokrasi di Kupang hingga saat ini masih ada etnik yang merasa dimarginalkan dalam kekuasaan. Mereka merasa demikian karena hampir semua posisi jabatan eselon serta jabatan starategis di pemerintahan provinsi dan kota tidak terwakili seperti etnik Alor, Sabu, dan Sumba. Tidak terwakilinya ini menyebabkan mereka merasa dimarginalkan sehingga tuntutan otonomi menjadikan tuntutan mereka kepada pemerintahan agar bisa memperhatikan keseimbangannya di kemudian hari.

Pembahasan kedelapan mengenai pelembagaan identitas dalam masyarakat multietnik di Kupang. Kehidupan politik masyarakat majemuk masih belum bisa berjalan dengan baik jika semua kelompok-kelompok etnik masih dominan dalam menggunakan budaya, bahasa, serta adat istiadat yang kuat dalam diri mereka. Selain ikatan kekerabatan, etnik dan agama menjadi unsur penting sebagai penanda untuk melembagakan identitas kelompok. Bagi orang NTT faktor ini seakan sudah menjadi bagian tak terpisahkan dari jati diri mereka. Misalnya, jika orang Timor telah menampakkan cirinya sebagai etnik Timor, maka dirinya akan

merasa solid dalam ikatan kelembagaan struktur masyarakat di Timor. Bahkan lingkungan sosialnya akan menganggap hal yang sama.

Hubungan antar etnik yang plural di NTT tidak bisa dipisahkan dengan karakter dari masing-masing suku bangsa yang tinggal di Kupang. Karena semua suku-suku ini muncul dengan menampakkan identitasnya masing-masing, sebagai simbol baik di tempat tinggal maupun di birokrasi pemerintahan. Sehingga mereka tetap mempertahankan perbedaan ini sebagai suatu kekuatan dominan yang mencerminkan nilai kultural, agar tidak terjadi kesalahan dalam interaksi sosial jika mereka menuju pada kekuasaan, dan akan menjadi fenomena politik jika elite-elite yang ada di birokrasi ikut menunggangi kelompoknya masing-masing untuk mempertahankan kekuasaan.

Hubungan pelembagaan identitas dengan struktur kekuasaan politik di Kupang, dilihat dari kehidupan politik masyarakat majemuk yang masih belum bisa berjalan dengan baik jika semua kelompok-kelompok etnik masih dominan dalam menggunakan budaya, bahasa, serta adat istiadat yang kuat dalam diri mereka. Selain ikatan kekerabatan, etnik dan agama menjadi unsur penting sebagai penanda untuk melembagakan identitas kelompok, bagi orang NTT, faktor ini seakan sudah menjadi bagian tak terpisahkan dari jati diri mereka. Rasa sentimen etnik memang tidak diekspresikan secara terbuka, tetapi lebih tertutup seperti api dalam sekam. Identitas, apakah individu atau kelompok etnik atau agama atau institusional, adalah sesuatu yang secara konstan membangun dan mengkonstruksi semua struktur kekuasaan melalui hubungan dengan

yang lain. Tidak bisa melepaskan identitas kedaerahannya, pada masa sekarang identitas lebih merupakan bagian dari adanya sebuah permasalahan yang kerap kali menjadi pemicu persaingan dan konflik. Politik identitas saat ini lebih dijadikan sebuah bentuk pengakuan jati diri individu masyarakat maupun pengakuan etnisitas yang ujung-ujungnya bermuara kepada sebuah bentuk persaingan dan konflik atau pertentangan meraih kekuasaan.

Pembahasan tentang cara identitas etnik dan agama atau yang lainnya digunakan untuk mencapai kekuasaan dibahas dalam bagian (4.1, 4.2, 4.3, dan 4.4), pola penggunaan etnik dan agama sebagai instrumen kekuasaan dibahas dalam bagian (4.5 dan 4.6), sedangkan alasan-alasan penggunaan pola persaingan ini dibahas dalam bagian (4.8). Faktor-faktor etnik dan agama sebagai instrumen meraih kekuasaan dalam kekuasaan politik dan birokrasi merupakan pembahasan untuk menjawab masalah dan tujuan penelitian ketiga, yakni mendapatkan pengetahuan dan pemahaman tentang instrumen yang digunakan, etnik dan agama atau yang lain, pola-pola penggunaan instrumen tersebut, dan alasan penggunaannya oleh elite birokrasi dalam upaya meraih kekuasaan.

4.1. Pluralitas di Nusa Tenggara Timur (Etnik dan Agama)

Secara antropologis adanya kemajemukan atau keragaman kepulauan di NTT menyimpan pluralisme kelompok etnik/suku, agama, bahasa, tradisi, dan adat-istiadat. Sejak awalnya ia memang tidak homogen, tidak tunggal, apalagi seragam. Kemajemukan (*pluralism*) dan keanekaragaman (*diversity*) adalah realitas masyarakat Indonesia sebagai

masyarakat multikultural, sebuah masyarakat yang tersusun dari berbagai macam bentuk kehidupan dan orientasi nilai atau sebuah negeri dengan banyak bangsa (merujuk Clifford Geertz).

Karena itu, dalam hubungan antar suku selalu ada batas-batas kesukumannya yang terwujud melalui berbagai interaksi. Interaksi itu bisa menjadi jembatan atau wadah yang menerobos batas suku-suku dengan tujuan untuk kerja sama atau bisa pula untuk mengalahkan dan mendominasi atau menghancurkannya. Oleh karena itu, sifat atau hakekat kesukubangsaan yang seringkali dinamakan primordialisme, adalah suatu keyakinan yang mendasar dan mendalam yang utama dan pertama dalam kehidupan manusia (Suparlan, 2004 : VIII). Hal yang sama juga terjadi di antara pejabat publik atau elite birokrasi, seperti tampak dalam persaingan di antara elite untuk mencapai kekuasaan dengan menggunakan semua sumber daya, termasuk etnik dan agama di Kupang.

Ikatan primordial pada dasarnya berakar pada sejumlah identitas dasar yang dimiliki oleh anggota suatu kelompok etnis, seperti ciri tubuh, nama, bahasa, agama atau kepercayaan, sejarah, dan asal-usul (Isaac, 1993: 48-58). Identitas dasar ini merupakan sumber acuan bagi para anggota suatu kelompok etnik dalam melakukan interaksi sosialnya. Oleh karena itu, identitas dasar merupakan suatu acuan dan menjadi kerangka bagi perwujudan hidup suatu kelompok etnik. Identitas dasar itu diperoleh secara askriptif dan tidak mudah mengingkarinya dan muncul dalam interaksi sosial antar kelompok etnik, antara lain tiap kelompok etnik menyadari perbedaannya dari pada kelompok lain. Identitas dasar

menjadi pembeda antara berbagai kelompok etnik yang sedang berinteraksi.

Khusus Katolik sudah dikenal penduduk Pulau Flores sejak abad ke-16. Tahun 1556, Portugis tiba pertama kali di Solor. Tahun 1561 Uskup Malaka mengirim empat misionaris Dominikan untuk mendirikan misi permanen di sana. Tahun 1566 Pastor Antonio da Cruz membangun sebuah benteng di Solor dan sebuah seminari di dekat Kota Larantuka. Tahun 1577 saja sudah ada sekitar 50.000 orang Katolik di Flores (Pinto, 2000: 33-37). Kemudian tahun 1641 terjadi migrasi besar-besaran penduduk Melayu Kristen ke Larantuka ketika Portugis ditaklukkan Belanda di Malaka. Sejak itulah penduduk Flores mulai mengenal Kristianitas yang dimulai dari Solor dan Larantuka (di Flores Timur), kemudian menyebar ke seluruh daratan Flores dan Kupang. Mayoritas masyarakat Pulau Flores memeluk agama Katolik. Meski pun Kristianitas sudah dikenal sejak permulaan abad ke-16, kehidupan keagamaan di Pulau Flores memiliki pelbagai kekhasan. Bagaimana pun, hidup beragama di Flores sangat diwarnai oleh unsur-unsur kultural, yaitu pola tradisi asli warisan nenek moyang. Di samping itu, unsur-unsur historis, yakni tradisi-tradisi luar yang masuk melalui para misionaris turut berperan pula dalam kehidupan masyarakat dan pemerintahan.

Sejarah kelahiran yang berbeda dari kedua agama tersebut menjadikan mereka berbeda pandangan tatkala memasuki arena birokrasi politik. Persaingan kuat muncul ketika identitas keagamaan dari kelompok yang mendominasi pemerintahan merasa terancam, atau penganut

agama ini merasa bahwa posisi dominasinya dibenarkan oleh sejarah keagamaan di NTT karena pemerintah kolonial membagi daerah NTT dalam domain Protestan dan Katolik.

Permasalahan ini semakin kompleks ketika adanya pemahaman baru yang menyatakan bahwa agama berperan dalam bagian dunia yang lain sebagaimana ideologi masyarakat, khususnya dalam gerakan nasionalisme di mana agama dan ideologi politik digabungkan. Dengan demikian pada kenyataannya, dengan adanya gabungan dari tatanan kehidupan politik, sosial dan ideologi, maka agama menjadi lebur dengan ekspresi kekuasaan sebagai perwujudan dari aspirasi sosial kelompok etnik, harga diri dan berbagai gerakan demi perubahan politik (Juergensmeyer, 2000:9). Jika agama telah melegitimasi kekuasaan seperti yang terjadi di birokrasi pemda provinsi dan kota, mereka juga berusaha membatasi frekuensi dan ruang aksi tersebut. Sikap mendominasi ini mencerminkan penggunaan agama sebagai suatu alat untuk mempertahankan kekuasaan serta mematuhi norma-norma agama pada salah satu sisi, tetapi juga mengetahui potensinya atas sifat-sifat kelompok agama terhadap agama lain, yakni selalu tertutup terhadap agama lain walau pun di permukaannya kelihatannya harmonis.

Untuk mempertahankan kepentingan agama, identitas agama dapat memusnahkan identitas perorangan pada sejumlah besar orang, membangkitkan kembali perasaan cinta kepada identifikasi bersama kelompok, dan menimbulkan kebencian kepada kelompok lain yang merasa dilecehkan martabatnya (seperti sebagian orang Katolik-Flores

merasa diri lebih Katolik dari orang Katolik Timor). Setelah menjadi provinsi sendiri pada 20 Desember 1958, segregasi dan politik etnis dan agama ini masih bertahan secara informal. Orang Katolik dan Protestan sulit melebur. Kalau ada kasus pencemaran hosti di Flores, misalnya, pasti orang Protestan yang dicurigai. Pelajar Katolik di Kupang yang mayoritas Protestan tidak mendapat pelajaran agama Katolik di sekolah-sekolah Protestan. Biasanya pelajaran agama diselenggarakan sore hari. Padahal jumlah pelajar Katolik tidak sedikit. Sebaliknya, di Flores tidak ada pelajaran agama Protestan di sekolah-sekolah Katolik. Siswa yang beragama Protestan biasanya mencari guru di luar dengan pemberitahuan kepada lembaga pendidikan (Demikian informasi Esau Saubaki, tokoh etnik Timor, 2007).

4.2. Identitas Sebagai Simbol Dasar Pengikat Kelompok Sendiri dan Pembeda dari Kelompok lain.

Perbedaan sejarah dan identitas dipelihara secara aktual dengan memompakan sentimen etnik dan agama di Kupang. Identitas itu dibentuk oleh banyak hal seperti oleh budaya, bahasa, atau kesamaan fisik yang dimiliki sekelompok orang, oleh agama, dan juga oleh ideologi. Identitas bisa berubah karena proses yang terjadi seperti perpindahan agama (baik karena kesadaran sendiri atau pemaksaan), pergaulan, pengalaman, pendidikan, atau pekerjaan. Mobilisasi jaringan kekerabatan, etnis dan keagamaan kemudian diciptakan untuk memenangkan persaingan yang keras tersebut (Suparlan 2003)). Identitas kolektif akan menguat secara drastis manakala kelompok tersebut mengalami diskriminasi dan

ketidakadilan. Sebaliknya, identitas kolektif suatu kelompok akan melemah ketika terjadi proses asimilasi atau keanggotaan yang tumpang tindih dari anggota suatu kelompok dengan kelompok-kelompok lain di masyarakat.

Dengan beragam identitas di Kupang maka timbullah interaksi yang latar belakangnya sangat plural, baik dari segi etnis, maupun agama. Interaksi itulah yang secara langsung atau tidak dapat menimbulkan sikap atau justifikasi secara general terhadap suatu golongan. Seperti ungkapan beberapa kalangan di Kupang, yang bersangkutan dari suku A, setiap hari dia bertindak kurang baik, tidak bersahabat, intensitas komunikasinya rendah, dan perjudise lainnya. Bila hal ini (generalisasi) mulai dibangun dalam diri setiap individu yang multietnik, maka secara tak sadar kita sudah men-*setting* pikiran kita bahwa semua orang seperti suku A bersikap kurang baik. Perjudise yang diartikan suatu sikap negatif yang diperlihatkan oleh individu atau kelompok terhadap individu atau kelompok lain, atau juga merupakan sikap dan perasaan orang-orang terhadap identitas tertentu, ras, atau budaya yang berbeda dan lambat laun akan mengarah pada tindakan yang diskriminatif terhadap individu atau kelompok identitas lainnya.

Latar belakang keberagaman di Kupang, mengakibatkan munculnya sesuatu yang disebut stereotip antara kelompok satu dan kelompok lain. Bahwa kelompok lain tidak jujur, pelit, sombong, agresif, tidak tahu diri dan sebagainya, yang pada gilirannya menimbulkan intrik, plot, dan mungkin rencana jahat lainnya. Setiap rencana yang muncul dari satu kelompok akan dihadapi oleh kelompok lain dengan upaya untuk menghambat,

menjegal, dan menguasai. Konspirasi merupakan hal yang umum ditemukan dalam kelompok-kelompok yang bersaing dan bermusuhan. Ini selanjutnya dapat menghalangi anggota kelompok berpikir jernih ketika ketegangan antar kelompok terjadi. Ini juga yang menyebabkan konflik antar kelompok masif dan destruktif.

Memang sulit, dan tampaknya tidak mungkin, membentuk satu identitas yang dapat merangkum semua kelompok yang ada. Selalu ada kelompok yang terangkum (*included*) atau terabaikan (*excluded*). Ketika ide tentang Indonesia sebagai sebuah identitas lahir pada awal abad ke-20, ia sebenarnya diperuntukkan bagi kelompok-kelompok masyarakat yang tinggal di wilayah Hindia Belanda yang acapkali disebut rumpun Melayu. Identitas ini tidak untuk merangkum mereka yang tinggal di Papua dan Timor Leste, Secara keseluruhan identitas hanya berlaku dalam karakter suku atau golongan tertentu. Di Kupang identitas etnik yang bervariasi (seperti kelompok suku Alor, kelompok suku Timor yang tergolong dalam Atoni, kelompok suku Flores seperti Ende Lio, Flotim Lamaholot, Wawerang, Kedang) mendorong tiap kelompok tetap solid memelihara identitas dalam aspek-aspek kehidupan kemasyarakatannya.

Di samping itu, hadir pula kelompok pemuda Katolik, kelompok pemuda Protestan, kelompok arisan warga Katolik, kelompok pemuda Timor dan Persatuan orang Timor, kelompok pemuda Rote dan persekutuan orang Rote, kelompok pemuda Sabu, kelompok solidaritas pemuda Alor dan Larantuka, dan sebagainya, yang telah mewarnai kehidupan etnik masing-masing. Salah satu kesepakatan adat di

lingkungan masyarakat Alor dan Larantukan disebut *bela* sedangkan upacara pembentukannya disebut *bela baja*. Upacara *bela baja* adalah upacara ritual untuk menjalin rasa persaudaraan yang menunjukkan adanya afinitas yang berpadanan makna dengan *aliansi* (Syafudin Gomang, 2003). Upacara *bela baja* dilakukan dengan cara masing-masing pihak yang ingin beraliansi mengiris jari tangan masing-masing dan meneteskan darah mereka dalam satu wadah yang telah diisi arak kemudian meminumnya secara bergantian lalu mengikrarkan sumpah setia yang bunyinya darah saya telah mengalir dalam diri anda sekalian, maka anda sekalian sama dengan kesusahan saya dan kebahagiaan kalian sama dengan kebahagiaan saya, yang mengungkapkan hubungan persaudaraan demi menjalin rasa solidaritas dan kekeluargaan, sehingga perselisihan dan konflik sosial di antara kedua etnik di atas dihindari (menurut Polinggomang, 2007)

Dalam bidang politik khususnya pilkada gubernur NTT, sentimen etnik sangat menyolok, sebagai contoh terlihat dari 516.718 pemilih tidak mencoblos, setara dengan jumlah penduduk dua kabupaten tidak mencoblos pada pemilihan langsung gubernur dan wakil gubernur (Pilgub) NTT, 14 Juni 2008. Jumlah pemilih yang tidak menggunakan haknya dan atau tidak terakomodir hak politiknya itu mencapai 19,53 persen dari total 2.646.114 pemilih yang terdaftar sebagai pemilih tetap (DPT) di Pilgub NTT tahun ini. Sisanya, 2.129.396 pemilih menggunakan haknya. Dari jumlah itu, 62.168 suara dinyatakan tidak sah. Berdasarkan data yang diperoleh dari ketua Panwas pilgub NTT, Drs. Djidon de Haan, M.Si,

(2008), daerah pemilihan yang paling banyak pemilihnya tidak mencoblos adalah Kota Kupang (58.345 pemilih), Sikka (56.499), Belu (48.952), Sumba Barat Daya (35.693) dan Manggarai (30.528). Meski tingkat partisipasi dalam pilkada cukup tinggi yakni mencapai 80,47 persen, tetapi yang tidak menggunakan hak pilihnya juga cukup banyak sebagaimana laporan dari daerah-daerah. Dengan melihat hasil perolehan pilkada, demikian Djidon, warga NTT masih cenderung memilih pemimpin berdasarkan sentimen etnis dan agama. Faktor lain yang juga ikut berpengaruh adalah popularitas figur, program dan sentimen parpol.

Sentimen etnik yang kuat telah menimbulkan stereotipe pandangan/citra negatif kelompok etnik terhadap etnik lain yang di wariskan dari generasi ke generasi. Pandangan negatif orang Rote terhadap masyarakat luar Rote (terutama terhadap orang Flores, Alor, Sumba dan Timor) dan sebaliknya. Prasangka sosial yang paling dirasakan oleh orang Timor dari orang-orang suku lain (yang tidak dirasakan oleh orang Flores, Alor, Sumba) adalah pelecehan yang berlebihan terhadap mereka sehingga menimbulkan rasa minder. Di samping itu ketika kelompok etnik pendatang tertentu menguasai sumber-sumber ekonomi dan kekuasaan politik di pemerintahan, baik melalui kerja keras atau melalui warisan kolonialisme, maka sulit melepaskan diri dari kebiasaan dan tatanan masyarakat yang sudah mapan. Hal ini melahirkan image negatif masyarakat lokal terhadap masyarakat pendatang yang dominan, dan berkembang persepsi bahwa pihak

dominan itu adalah pihak yang menyulitkan/mengganggu kehidupan keluarga dan kelompok masyarakatnya.

Berbeda dengan Protestan yang berjuang melalui saluran pribadi dan tetap mempertahankan eksistensi sebagai kader Protestan. Untuk mengurangi ketidakseimbangan agar semua kelompok dapat berperan dalam kekuasaan birokrasi, maka perlu membangun kelembagaan multikultural untuk bisa menerima pluralitas dan keberagaman yang ada di Kupang menuju tata pemerintahan yang demokratis dirasakan masih sulit dilakukan karena keterlibatan agama dan etnik bisa meningkatkan konflik dan sentimen antar etnik di Kupang. Agama membawa konflik antar kelompok etnik dengan intensitas emosi lebih besar dan motivasi pemaksaan lebih kuat dibandingkan simbol-simbol lain (seperti bahasa, adat dan sebagainya). Di samping komposisi agama, di Kupang NTT, juga dapat dilihat sebagai perbandingan dalam upaya menekan ketidakseimbangan agama yang ada di Kupang dan dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 4.1
Komposisi Agama
Menurut Kabupaten / Kota Keadaan Tahun 2006

Kabupaten/Kota Regency/Municipaly	Agama / Religion						Jumlah Total
	(1) Islam Moslem	(2) Katoлик Catholic	(3) Protestan Protestant	(4) Hindu Hindu	(5) Budha Budha	(6) Lainnya Other	
Kabupaten/Regency							
Sumba Barat	7.993	114.401	159.187	374	242	71.578	353.775
Sumba Timur	10.952	13.741	119.545	513	73	39.651	184.475
Kupang	9.135	21.373	353.308	254	49	15.319	399.438
Timor Tengah Selatan	7.482	37.417	342.984	294	25	866	389.078
Timor Tengah Utara	2.768	177.629	13.056	210	18	32	193.713
Belu	6.131	253.890	17.169	235	35	24	277.484
Alor	38.243	5.631	119.912	88	5	163	164.042
Lembata	24.157	64.958	349	42	14	177	89.697
Flores Timur	39.567	156.486	997	158	11	22	197.241
Sikka	23.731	236.293	2.737	299	107	117	263.284
Enda	59.954	167.330	4.379	324	11	272	232.270
Ngada	15.790	205.505	2.001	192	2	13	223.503
Manggarai	55.826	544.383	2.443	390	70	94	603.206
Rote Ndao	4.221	3.323	98.102	23	4	42	105.715
Manggarai Barat	22.443	164.871	1.345	33	9	23	188.724
Kota/Municipality							
Kota Kupang	33.276	52.291	149.693	1.853	57	101	237.271
Jumlah/Total	335.005	2.051.328	1.287.670	5.226	719	128.529	3.808.477

Sumber Data : NTT Dalam Angka Tahun 2006.

Kenyataan di Kota Kupang menunjukkan bahwa jumlah pemeluk agama tidak berimbang, Protestan 535.308 (88,45%), Katolik 21.371 (5,35%), Islam 9.135 (2,28%). Selisih antara Protestan dan Katolik yang cukup jauh di Kota Kupang menyebabkan besarnya keinginan kelompok Protestan untuk mendominasi kekuasaan birokrasi dan terjadinya ketidakseimbangan (dan ketidakadilan) dari jumlah elite Protestan dibandingkan dengan elite Katolik lain di pemerintahan.

Karena faktor agama (Protestan dan Katolik), terjadi sentimen dan konflik berbau suku, seperti antara Protestan-Alor dan Katolik-Flores begitu identitas masing-masing terancam. Faktor agama melatarbelakangi pola pertikaian karena menganggap semua tindakan berdasarkan ajaran agama. Dalam pertikaian antara Islam dan Protestan-Katolik yang berawal di Terong Solor hingga TTU yang menjadikan agama-agama di NTT sebagai simbol identitas berhadapan dengan identitas lain telah mendorong ke arah persaingan kekuasaan di birokrasi, dan ritual keagamaan mengarah ke upaya mempertahankan eksistensi kelompok .

Pemaknaan elite penguasa kelompok agama tertentu dalam birokrasi di NTT dilatarbelakangi oleh kondisi sejarah sosial NTT, tatkala agama pada masa kolonial mampu mengintegrasikan masyarakat NTT (baik yang Protestan maupun yang Katolik) karena pembagian daerah-daerah yang berbeda untuk tiap agama. Katolik di bawah jajahan Portugis yang menguasai wilayah timur (Flores dan Timor Portugis) demikian pula Protestan yang mendominasi wilayah kekuasaan Belanda di Timor, Rote, Sabu, Sumba, dan sebagian Alor (yang bercampur dengan Muslim). Pada

kondisi sekarang tidak mudah mengidentifikasi pola-pola pemaknaan agama dengan batas-batas yang tegas. Identitas agama dan simbol agama masing-masing sering berbaur (*cross-cut*), mereka bukanlah entitas atau subkultur yang tertutup melainkan entitas yang terbuka, terpenetrasi, dan bahkan juga secara aktif mengambil, menyerap, unsur-unsur dari luar (yang biasanya dilakukan secara gradual). Namun ketika kelompok-kelompok itu bersinggungan dalam politik maka mereka menampilkan corak solidaritas internal kelompoknya masing-masing.

Dengan demikian, dalam konteks politik semacam itu, pendekatan konspirasi elite politik sangat relevan. Seperti dalam kasus pemilihan Wali Kota Kupang, konspirasi elite dan tokoh etnik Rote cukup dominan dalam mempengaruhi keputusan massa etnik Timor untuk membalikkan dukungan kepada Daniel Adoe. Albert Foenay yang berasal dari kevetoran Foenay dan sebagai tuan tanah di Kota Kupang ini, memiliki peluang yang besar menjadi wali kota Kupang jika mendapat dukungan penuh dari pemilih asal Pulau Timor yang tergabung dalam POT (Persehatian Orang Timor). Berdasarkan statistik, pemilih yang berasal dari etnis Timor berjumlah sekitar 58.000 dari sekitar 189.000 pemilih di Kota Kupang yang akan menggunakan hak politiknya pada 21 Mei. Jika semua orang Timor bersatu plus pemilih asal Manggarai untuk mendukung Agas Andreas yang berasal dari Manggarai, maka dengan optimistis paket Alfa akan menang mutlak dalam Pilkada kali ini (demikian Gabriel Suku Kotan, 2008).

Karena konspirasi etnik Rote yang diprakarsai oleh Kas Bokotei cukup kuat untuk mempengaruhi massa etnik Timor dengan argumen bahwa Albert Foenay sebagai sekretaris korpri provinsi telah menggunakan haknya dengan atas nama pemerintah agar meminta pengalihan hak atas tanah-tanah etnik Timor untuk kepentingan perumahan pegawai negeri. Dengan pembebasan tanah yang cukup besar di beberapa wilayah kecamatan di kota Kupang, ternyata semua proyek dengan bendera Korpri telah berubah mejadi hak milik pribadi, dengan demikian menjadikan sebagian orang Timor merasa haknya diambil yang menyebabkan mereka menolak memilih Albert Foenay yang berasal dari *kefotoran* Taebenu, dengan berbagai konspirasi yang melemahkan hak-hak serta hubungan etnik dalam keikutsertaan mereka menentukan elite di tingkat lokal.

Berbagai pola relasi antar warga masyarakat di NTT, menunjukkan bahwa kekerabatan kuat mewarnainya. Kekerabatan menjadi *cultural force* yang berhasil menjalin individu dengan sedemikian intens melampaui batas-batas dan tembok pemisah yang terjadi melalui agama-agama (Philipus Tulle, 1994).

Meski bermaksud membuat dikotomi yang ketat, tergambar bahwa Kristen Protestan ingin agar konstruk keagamaannya memperoleh justifikasi dari sumber badan gereja/teologi Kristen, yang secara kelembagaan Protestan belum berdiri di atas wadah kerja sama dengan dukungan mutlak gereja. Protestan masih mengandalkan kemampuan diri

sendiri dengan mendapat dukungan gereja untuk tetap bersaing dalam politik di tingkat lokal.

Sedangkan kelompok Kristen-Katolik menggunakan instrumen badan gereja untuk menggalang umat (untuk kegiatan sosial dan politik) karena itu kelompok Katolik lebih solid secara keorganisasian, sehingga semua keputusan berada di dalam struktur gereja khususnya bagi warga Katolik yang ingin menjadi pemimpin gereja dan membuka peluang bagi warganya yang dianggap mampu sebagai utusan gereja dan bertindak atas nama warga Katolik di ranah kekuasaan. Meskipun disadari agar akomodatif terhadap aneka budaya lokal dan menyesuaikan dengan semua kelompok, dalam kenyataannya kelompok Katolik menuntut pembagian jatah kekuasaan atas dasar kelompok keagamaan.

Pola relasi masyarakat NTT di birokrasi dan kehidupan kemasyarakatan membenarkan bahwa hampir 56 % warga NTT memiliki pola relasi kekerabatan yang dipelihara dalam kerja sama dan perkawinan, serta penghargaan akan nilai-nilai adat istiadat dan budaya lokal. Pola relasi dan pola penghayatan religi etnik diterima bersama sebagai suatu kesadaran dan berkembang dalam suasana budaya, dan toleransi yang muncul sejak awal bukan dari motivasi teologi ataupun politis, melainkan sudah berakar pada kesadaran historis dan sosio-kultural masyarakat NTT. Pola-pola ini berkembang mengikuti perkembangan masyarakat etnik dan agama serta mengikat segenap anggota masyarakat etnik hingga memasuki persaingan dan menembus batas-batas tembok agama dan etnik dalam birokrasi.

Tipologi pemilihan yang tali temali memperlihatkan adanya pemilihan dalam persaingan yang kumulatif antara satu kelompok berbasis sosial ke-etnik-an dan kelompok berbasis sosial keagamaan, digunakan oleh aktor negara elite birokrasi. Tetapi dalam kenyataan birokrasi di Kupang NTT melaksanakan dengan memotong, yakni dalam hal ini akan muncul dua kelompok atas dasar etnik (seperti Flores Timur dan Flores barat) yang satu agama dalam satu kelompok kepentingan kekuasaan, juga (seperti Katolik di Flores dan Katolik di Timor) bisa muncul secara bersamaan dalam dua unsur yang sama (dalam hal kepentingan orang Flores di luar Flores di Timor), ini batas antara kelompok etnik dan kelompok agama sebagai penentu persaingan meraih kekuasaan dalam birokrasi pemerintahan di Kupang.

Melihat kondisi ini, keterlibatan etnik dan agama dalam berbagai jenis persaingan, di mana birokrasi menampakkan wujudnya telah dioperasikan oleh aktor-aktor yang ada di dalamnya (yang dibentuk oleh realitas ke-etnik-an dan keagamaan). Oleh karena itu memahami birokrasi di Kupang tidak bisa dilepaskan dari peran etnik dan agama melalui latar sejarah yang kuat dimana pola relasi dan persaingan berjalan secara berhadapan, secara perklien dan kekeluargaan. Ketika mereka berintegrasi dalam satu sistem struktur yang lebih dekat dengan images, mitos, sistem humaniora dan pengeluaran jiwa atau *archetype* dan stereotip para elitanya, maka pola relasi dan pola persaingan muncul secara bersama dalam kepentingan etnik dan agama masing-masing.

Di Kupang, selain faktor etnik dan agama, hubungan patron bapak-anak juga berperan dalam rekrutmen pegawai instansi pemda. Ketika seorang ayah menjadi kepala dinas di suatu instansi maka anak-anak dan para keponakan direkrut secara tertutup untuk menempati posisi-posisi birokrasi. Keadaan ini dibenarkan oleh Pieter Malaimakoni sebagai ketua pemuda orang-orang Alor. Ia mengatakan sampai saat ini semua orang Rote dan Flores yang menjabat di birokrasi telah memasukkan anak, keluarga, keponakan yang telah lulus perguruan tinggi menjadi PNS dengan jalur yang tertutup. Bagi mereka yang menamatkan pendidikan tinggi dengan berprestasi, tidak mendapat tempat di birokrasi akibat faktor patron tersebut.

Dengan pola seperti ini maka elite penguasa di lingkungan birokrasi NTT masih didominasi oleh kelompok etnik tertentu yang merasa superior dan menguasai posisi-posisi strategis di birokrasi yang sering disebut-sebut sebagai elite berkuasa, yakni elite lapisan penentu kebijakan.

4.3. Fenomena Etnik dalam Kompetisi Meraih Kekuasaan

Di masa sistem banyak partai, berbagai posisi birokrasi menjadi ajang perebutan pengaruh parpol-parpol. Konsekuensinya, masing-masing parpol berusaha merekrut sebanyak mungkin anggota dalam rangka menempati posisi dalam birokrasi, baik sipil maupun militer. Di Kupang sejak pemilu tahun 1971 hampir 90% masyarakat NTT memihak Golkar; selanjutnya keadaan ini bergeser setelah pemilu tahun 1982 tatkala peran PDIP (yang didukung basis Katolik) dan juga PPP (yang didukung basis Muslim) mulai nampak sebagai partner politik di Kupang.

Golkar (yang didominasi basis Rote, Timor, Sabu yang Protestan) dan PDIP (yang didominasi oleh Flores Katolik dengan mengikutsertakan peran tokoh-tokoh gereja Katolik ikut menentukan komposisi elite dalam birokrasi) berlanjut hingga sekarang. Dan dalam keadaan parpol tidak berdaya menjelang Pemilu 1982 (yang diawali dengan penerapan monoloyalitas dan korprinisasi untuk menghindari rasa saling curiga dalam kelompok etnik di Kupang), sebagian kelompok birokrat yang dianggap mendukung Golkar mulai mendiskreditkan orang-orang dari etnik lain yang kurang disenangi dalam kelompok Protestan (Wawancara dengan Syafruddin Gomang, 2007). Malah ada tendensi mereka yang tadinya anggota dari suatu parpol, sesudah menjadi birokrat dan telah menandatangani pernyataan monoloyalitas, mendapat perhatian khusus dan diikuti tindakan dan gerak-geriknya sejauh mana masih bergantung kepada parpolnya.

Dalam kondisi seperti ini orang akan cenderung memasang sabuk pengaman bagi kelangsungan karir dan posisi dalam jabatan-jabatan birokrasi dengan mengidentifikasikan diri pada kelompok-kelompok kepentingan tertentu di NTT termasuk kelompok etnik dan agama. Secara verbal keikutsertaan berbagai kelompok kepentingan di NTT, termasuk kelompok-kelompok etnis dan agama, untuk turut mengambil peranan dalam kegiatan yang berkadar politik (khususnya dalam proses rekrutisasi anggota kelompok ke dalam birokrasi atau menduduki jabatan-jabatan birokrasi), masih didasarkan atas adagium seperti pada masa banyak partai. Yaitu "ingin menyumbangkan sebanyak-banyaknya tenaga dan

pikiran bagi kepentingan bangsa dan negara, atau secara singkat ingin berperan lebih. Keinginan untuk berperan lebih akan diberi acungan jempol kalau melewati proses kompetisi sehat demi melahirkan konsep dan gagasan pembangunan yang bernilai lebih. Sebab bila tidak, maka keinginan untuk berperan lebih adalah tidak lain dari pada usaha untuk melibatkan sebanyak-banyaknya anggota kelompok dalam perebutan rejeki.

Dengan demikian kompetisi sehat yang menjadi salah satu inti dinamika kehidupan tidak akan tampak, justru yang menonjol adalah kondisi sikut-menyikut dan gencet-menggencet untuk bagi-bagi rejeki (demikian Syafruddin Gomang, 1987 : 255). Praktek yang tidak etis ini justru dinamakan kegiatan politik, sehingga makna politik yang luhur menjadi kambing hitam, dengan tudingan bahwa politik itu jelek, semacam sintom hipocondria politik. Praktek tidak etis ini bukanlah politik melainkan adalah praktek sindikatisme atau mafiaisme yang dalam pengkajian etika politik justru berada dalam kategori aliran Machiavelli, yang tujuan ajarannya adalah menghalalkan cara untuk keuntungan pribadi atau kelompok yang pada hakekatnya adalah benih praktek komunisme.

Hal yang sama terjadi dalam kepentingan yang lain. Pengaruh kelompok etnik dalam politik yang teramati adalah rekrutmen anggota etnik ke dalam jaringan posisi birokrasi baik di tingkat bawah maupun pada tingkat elite. Bagi sekelompok elite birokrat yang merupakan elite yang mapan di daerah pada umumnya adalah tokoh-tokoh senior, seperti J.S. Amalo, J.J. Radja Haba, Yan Kia Poli disusul oleh generasi tahun

1966, seperti Ben Mboi yang pernah menjadi gubernur NTT dua periode, serta Y.N. manafe, dan Th. Hermanus, yang telah turut dalam perjuangan politik dan melihat perjuangan secara menyeluruh (meskipun tidak mengikuti proses rekrutmen ke dalam jaringan birokrasi). Pada lapisan birokrat menengah ada orang-orang yang baru berhasil karena mendapat posisi basah. Dan karena ingin mendapat pengakuan dari masyarakat sebagai orang yang telah berhasil, selanjutnya menanam jasa sebanyak-banyaknya bagi keluarga dan kelompok etniknya (Gomang, 1989,156). Sehingga kelihatan lebih dermawan meskipun didorong oleh keinginan menunjukkan prestise. Dalam kondisi seperti ini orang sering dituding mengklaim kepentingan sukuisme, golonganis, dan agamais. Keadaan ini semakin dipersubur dengan kenyataan bahwa sistem kekerabatan yang ada di NTT adalah sistem kekeluargaan luas (*extended family*) yang menuntut dari orang yang sudah berhasil mewujudkan tanggung jawab moralnya memperbaiki keadaan keluarga besar dan kelompok etniknya.

Akibatnya dalam seleksi penerimaan anggota birokrat maupun elite, melembagalah sistem penjatahan dan keseimbangan etnik dan agama dengan mengabaikan kriteria kualifikasi formal. Keadaan ini telah menimbulkan keresahan di kalangan generasi muda yang masih berada di bawah permukaan yang bisa memunculkan ketidak-puasan dan konfrontasi politik. Seperti Kelompok Pemuda Alor selalu terlibat konflik dengan kelompok pemuda Muslim (di Kampung Islam) yang diakibatkan kecemburuan pemuda Alor atas minimnya peran mereka di birokrasi dibandingkan dengan kelompok Muslim (yang berawal dari keributan antar

kampung dan menjadi konflik antara dua kubu tersebut). Dengan demikian kelompok elite birokrat yang berada pada posisi mapan merasa berada dalam suasana persaingan intens dan lebih waspada dan peka terhadap kritik kelompok yang merasa cemburu, peka terhadap kritik, dan cenderung bersikap aristokratik lalu mewujudkannya dalam semacam lembaga sabuk pengaman yang bahkan mengembangkan jaringan sampai ke pusat.

Kompetisi politik yang terjadi di antara berbagai etnik di Kupang, terutama etnik-etnik Rote, Timor, Sabu yang Protestan dan etnik Flores yang Katolik ditingkat legislatif dan ditingkat elite birokrat. Ketika pencalonan ketua DPRD Kota Kupang, mayoritas di Golkar adalah etnik Rote. Dalam aturan pencalonan dan pemilihan ketua dewan adalah mereka yang memiliki strata I, tetapi di dewan etnik Rote dominan maka syarat ini dilangkahi dan penentuan ketua jatuh pada orang Rote yang tidak memiliki kualifikasi SI. Karena kompetisi etnik ini yang membuat isu etnik dominan dalam penentuan jabatan dalam DPRD Kota hingga pada penentuan elite di birokrasi.

Memasuki arena politik dan birokrasi maupun ekonomi dengan jumlah etnik yang tidak berimbang bahkan cenderung menunjukkan dominasi satu kelompok atas kelompok lain, akan membuat mereka selalu berada dalam kompetisi yang ada di Kupang. Jumlah dan komposisi etnik di Kupang dirinci dalam tabel berikut :

Tabel 4.2
Penduduk Menurut Kabupaten / Kota dan Suku Bangsa

Kabupaten/Kota Regency/Municipality	Suku Bangsa / Ethnicity										Jumlah Total
	Atoni Metto	Mangarai	Sumba,	Dawan	Lamaholot,	Belu,	Role,	Leo	lainnya		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	
Kabupaten/Regency											
Sumba Barat	79	188	342.629	37	3	174	259	40	10.186	353.595	
Sumba Timur	59	216	148.272	211	22	235	614	22	34.674	184.325	
Kupang	150.952	308	1.107	12.550	147	2.277	128.729	129	102.671	398.870	
Timor Tengah	368.346	87	478	144	16	634	4.556	8	14.027	388.296	
Selatan	91	252	413	174.264	109	6.459	2.274	129	9.444	193.135	
Timor Tengah Utara	7	210	286	40.432	39	180.488	1.817	109	53.947	277.335	
Belu	229	125	168	41	277	435	424	19	162.133	163.851	
Alor	8	113	40	26	44.539	30	35	63	44.812	89.666	
Lembata	5	299	105	90	156.257	327	272	281	39.551	197.187	
Flores Timur	3	876	128	74	1.820	421	372	41.855	217.107	262.656	
Sikka	44	1.313	424	158	399	250	387	126.035	102.952	231.962	
Enda	115	1.934	269	82	180	157	171	1.172	219.380	223.460	
Ngada	3	557.817	331	29	90	263	246	158	43.869	602.808	
Mangarai	170	75	89	57	38	66	603	40	339	15.770	
Rote Ndao	10	339.66	342	13	447	55	131	55	451	354.700	
Mangarai Barat				8.104							
Kota/Municipality	48.504	2.690	6.695		2.588	5.452	45.160	929	115.727	235.849	
Kota Kupang											
Jumlah/Total	48.504	566.428	501.345	236.242	206.488	197.302	185.316	170.949	1.170.480	3.802.995	

Sumber Data : BPS Kota Kupang, tahun 2004.

Dari data tersebut, jumlah etnik yang paling banyak di Kota Kupang adalah 48.504, Kabupaten Kupang 150.952 diikuti etnik Rote di Kota Kupang 45.160, Kabupaten Kupang 2.277, etnik Dawan di Kota Kupang 8.104 di Kabupaten Kupang 12.550. Jumlah etnik yang banyak ternyata belum menjamin komposisi keterbatasan mereka di birokrasi walaupun dalam otonomi tuntutan Timor dan Alor agar ada keseimbangan dalam komposisi etnik, karena selama ini ternyata elite di birokrasi didominasi Rote dan Flores. Juga di wilayah simbol (baik bahasa, budaya bahkan kesenian daerah) walaupun telah ada kesepakatan tentang gagasan Flobamora sebagai pemersatu budaya, dalam kenyataan satu kelompok etnik selalu mendominasi yang lain, misalnya unsur-unsur budaya Rote lebih umum ditonjolkan dalam upacara atau acara-acara resmi kenegaraan.

Di Kupang, masyarakat etnik menunjukkan solidaritas internal etnis lebih ke depan dalam momen tertentu dan menjadi pilihan untuk identifikasi diri. Gejala tumbuhnya kesadaran budaya di tengah arus kepingan globalisasi yang menggerus identitas lokal masyarakat adalah membanggakan. Namun bagi perkembangan sosial-politik masyarakat dalam negara berbangsa, identitas etnis yang digenggam secara kaku dan eksklusif melahirkan ancaman berupa munculnya bentuk-bentuk persaingan dalam masyarakat yang bercorak eksklusif dan primordial. Hal ini menjadi bibit munculnya konflik-konflik horizontal antar kelompok masyarakat (Pius Rengka dalam *Pos Kupang*, 2005).

Ditemukan adanya klaim primordial di kalangan kelompok-kelompok etnik di Kupang, khususnya etnik Rote dan etnik Flores. Masing-masing kelompok etnik itu menyatakan dirinya berbeda dari etnik-etnik Timor, Alor, Sumba bahkan berbeda dengan kelompok pendatang Jawa, Bugis, Sumatra karena perbedaan bahasa (bahasa daerah dan bahasa Indonesia sehari-hari atau bahasa Kupang). Di Kupang, walaupun berbahasa Indonesia, sehari-hari bahasa Kupang telah digunakan sebagai bahasa komunikasi dan pemersatu namun ternyata tidak bisa membentuk saling pengertian antar etnik dan agama. Dalam kenyataan ada sikap bahwa kelompok kami yang benar dan mereka yang salah, sehingga tidak mampu mempercayai orang lain yang secara sosiokultural berbeda. Dalam sejarah, etnik Rote adalah minoritas di Kupang, tetapi adalah etnik yang telah mendapat legitimasi pemerintah pada masa kolonial. Sebaliknya etnik-etnik yang lain (seperti Timor, Alor, Sabu, Sumba) yang pada awalnya berperan sebagai penonton atau pendamping dalam kontestasi etnik, tidak memprotes ketiadaan wakil dari identitas mereka dalam pemerintahan dan politik.

Ada beberapa pertimbangan mengapa etnik Rote dan Flores bersikap demikian. Pertama, pada masa Belanda etnik Rote menempati wilayah seluruh pesisir pantai Teluk Kupang dan kemudian mendiami sebagian Kuanino dan menjadikannya Kampung Rote. Selain itu akses warga etnik Rote untuk berinteraksi dengan warga etnik yang lain (seperti Timor, Sabu, Alor dan yang lain) cenderung terbatas karena mayoritas mereka tinggal di wilayah pantai Teluk Kupang. Etnik Flores yang datang

ke Kupang yang mula-mula sebagai penjual rempah-rempah kemudian menempati suatu wilayah tertentu yang merupakan wilayah tempat tinggal kelompok etnik Flores. Etnik Flores juga tertutup dan cenderung berinteraksi hanya dengan kelompok-kelompok penduduk yang berasal dari Flores. Kelompok Flores yang Hidup berkelompok dalam komunitas-komunitas kecil misalnya kelompok *Fongasama* lingkungan RW 4 dan di Desa Noelbaki dengan semangat kebersamaan umumnya adalah pengelompokan atas dasar kesukuan/marga, kesamaan pekerjaan, dan kesamaan agama. Kelompok-kelompok yang dibentuk atas dasar kesamaan-kesamaan itu berusaha untuk meningkatkan kesejahteraan anggota dan memelihara keeratan sosialnya.

Dibentuknya kelompok tani dan kelompok kesukuan adalah untuk memudahkan perolehan dan pengelolaan sumber-sumber ekonomi (seperti bahan baku pertanian, pemasaran hasil pertanian, fasilitas kredit, pinjaman dan pelaksanaan kegiatan ekonomi secara bersama-sama). Jelas bahwa kelompok-kelompok tersebut memiliki sifat terbuka sekaligus tertutup. Terbuka untuk dimasuki anggota kelompok lain asalkan memenuhi syarat-syarat yang ada. Tertutup bagi orang-orang yang tidak memiliki kesamaan dengan warga *Fongasama*. Kelompok *Fongasama* yang merupakan kelompok orang-orang/marga/suku/etnis dari Flores hanya terbuka bagi orang-orang Flores, namun tertutup bagi orang-orang dari suku lain yang ada di Desa Noelbaki, Kota Kupang. Kedua, etnik Rote yang tinggal dalam kelompok pemukiman tersendiri seperti di kelurahan-kelurahan Kelapa Lima, Kuanino, Pasir Panjang, Oesapa, Nunbaundela,

dan etnik Flores yang tinggal di kelurahan-kelurahan Oebobo, Naikoten, Oepura, bekerja sebagai pedagang di pasar. Pembagian jenis dagangan diorganisasikan atas dasar etnik (sementara lapisan atas etnik Rote mendominasi birokrasi). Kenyataan ini telah mendorong kecenderungan untuk mempertahankan dominasi kekuasaan mereka, sebagai identitas budaya. Ketiga, representasi identitas etnik (dalam birokrasi, perdagangan, perilaku tidak berbaur dengan etnik lain yang berbeda dan eksklusifitas) ditunjukkan dalam bahasa pergaulan, peran budaya, perkumpulan-perkumpulan di kalangan etnik-etnik Rote dan Flores dan berfungsi sebagai cermin pendefinisian tentang identitas kelompok.

4.4. Fenomena Agama dalam Kompetisi Meraih Kekuasaan

Dalam politik lokal selain faktor etnik masyarakat juga membangun jaringan kekuasaan melewati jalur-jalur keagamaan. Oleh aktor elite faktor agama bersifat privat berperan pula di sektor politik publik. Dalam konteks kegiatan berpolitik yang mengandalkan faktor agama, biasanya ada sejumlah modal yaitu konsep, strategi, warisan, ketekunan, kecermatan, serta soliditas kelompok. Ketika dihadapkan kepada persaingan politik yang keras, bila kelompok dengan skill politik yang tinggi mampu menguasai massa dan wacana, maka kalangan berbasis agama yang tidak memiliki modal seperti tersebut di atas akan terpojok, lantas menggunakan agama untuk memenangkan pertarungan politik dengan dukungan umat seagama.

Ketika agama dijadikan faktor dalam permainan politik, maka fatwa agama tidak dihargai, karena bukan dianggap sebagai sebuah seruan

moral menuju ketaatan beragama melainkan seruan untuk *main stream* pendukung politik kepada seseorang yang sama sekali tidak terkait dengan kesejahteraan rakyat ataupun agama yang bersangkutan. Memang politik menggunakan agama itu menjadi tertawaan. Gejala ini merupakan kecenderungan yang melanda dua agama besar di Kupang, Kristen Protestan (dengan jumlah penganut 149.663 dan Kristen Katolik dengan jumlah penganut 52.291).

Agama menjadi alat legitimasi kelompok etnik, khususnya etnik dominan dengan latar agama (Protestan dan Katolik untuk terlibat dalam politik). Pola pembagian secara kultural ini telah menjadikan semua kelompok ikut melihat politik sebagai dasar keikutsertaan kelompok agama dalam pengambilan keputusan (khususnya keputusan penentuan elite) karena penentuan ini secara intern telah terpola atau dalam struktur badan gereja untuk mereka yang Katolik), atau terbangun melalui kelompok kecil pendukung individu untuk mereka yang Protestan.

4.5. Politik Identitas di Kupang

Dalam hubungan antara kekuasaan dengan bangsa, negara, dan identitas setidaknya ada tiga tataran yakni identitas pasif, aktif dan identitas politik (Bradley dalam Haralambos, 2000). Identitas pasif disebut juga identitas potensial, Bradley melihat identitas kelas dengan cara ini, identitas aktif yang mana individu sadar dan menetapkan dasar untuk bertindak, sedangkan identitas politik eksis dimana mereka menyediakan lebih konstan untuk bertindak dan individu berpikir secara konstan

identitas mereka¹⁷. Demikian juga signifikansi atau pemaknaan identitas juga dipengaruhi oleh konteks politik.

Setelah melakukan menelaah gejala pertentangan dan persaingan berbagai etnik dan agama (dalam rangka upaya meraih kekuasaan di Kupang), maka secara politik ada dua elemen yang menjadi pemicunya. Yaitu, pertama, elemen identitas etnik dan agama dimobilisasi elite dalam kelompok identitas komunal yang dipilah-pilah berdasarkan atas ras, agama, kultural, bahasa dan ikatan kekeluargaan, dan kedua, elemen representasi etnik dan agama dalam jabatan-jabatan di birokrasi serta pendistribusian kekuasaan atas sumber daya ekonomi, sosial dan politik dalam masyarakat.

Elemen pertama, yakni elemen identitas etnik dan agama dalam mobilisasi orang dalam kelompok identitas komunal yang didasarkan atas ras, agama, kultural, bahasa dan ikatan kekeluargaan. Elemen identitas merupakan elemen yang menjadikan orang NTT terpola atas dasar budaya mereka masing-masing. Ketika elemen ras menjadi suatu alat yang penggerak dan penanda perbedaan satu kelompok dari kelompok lain, maka kompetisi perebutan sumber daya ekonomi dan politik menjadi semakin keras. Mobilisasi jaringan kekerabatan dan etnis di Kupang digunakan untuk memenangkan persaingan menuju kekuasaan. Dan agama yang merupakan unsur penting penanda identitas etnik suatu

¹⁷ Pembentukan identitas politik dapat dilakukan melalui represi dan hegemoni (Charles F. Andrain). Dalam perspektif Foucault hal ini juga dilakukan dengan cara panoptik Michel Foucault, 2002 : Power/Knowledge, Haryatmoko, Basis No. 01 2002). Dengan demikian, dalam masyarakat modern pembentukan identitas tidak hanya dilakukan oleh lembaga represif tetapi juga dalam interaksi masyarakat dan semua bentuk kegiatan sosial. Bahkan pengetahuan menjadi sarana ampuh dalam mengkonstruksi identitas seseorang.

kelompok masyarakat (bagi orang NTT faktor ini menjadi bagian tak terpisahkan dari jati diri mereka, artinya orang NTT yang menjadi pemeluk agama Protestan atau Katolik merasa identitas keagamaan yang tumbuh dari kehidupan kebudayaan berbasis Protestan atau Katolik) yang sulit ditembus oleh pengaruh identitas lainnya menjadi jaringan kekuasaan berdasarkan keagamaan.

Kekerabatan masyarakat NTT menunjukkan tipe patrilineal. Marga, klan, fetor, temukung dan para raja-raja di Kupang ditata secara patrilineal. Hak dan kewajiban dalam jaringan kekerabatan ini merupakan suatu ikatan yang kokoh dan merupakan suatu kekuatan kegotongroyongan yang disertai dengan rasa solidaritas yang tinggi seperti ditunjukkan dalam peristiwa sosial budaya, sosial ekonomi, dan sosial politik.

Pada prinsipnya bagi orang Kupang asal usul figur dengan latar belakang keagamaan seseorang menjadi faktor yang sangat menentukan dalam ajang pertarungan perebutan kekuasaan. Kualitas kepemimpinan seperti halnya ditempatkan di bawah bendera dan spanduk asal keagamaan. Reaksi emosional pemilih sangat mudah terpancing apabila yang dimanfaatkan adalah isu daerah dan agama. Masyarakat pemilih sangat mudah larut dalam identitas kolektif ini atas ongkos kesadaran dan perangkat nilai pribadi. Kesadaran dan pertimbangan pribadi yang otonom diambil sepenuhnya oleh histeria massa yang digerakkan oleh isu agama dan daerah.

Latar belakang isu etnik dan agama sangat kuat sebagai identitas karena gejala ini bermula dari lahirnya organisasi-organisasi di kampus, terjadilah kompetisi dalam perebutan badan kepengurusan kemahasiswaan dan masing-masing kelompok etnik dan agama ingin menonjolkan eksistensi mereka di kampus, akibat pertarungan para kader di kampus sehingga issue etnik dan agama itu dipakai sebagai dukungan kepentingan mereka. Hal yang sama juga terjadi pada pemilihan ketua KNPI NTT dan GMKI NTT ketika Alo Liliweri dan Frans Kape calon ketua KNPI NTT menghadap Romo Piet Olin di Katedral Kupang untuk meminta restu menjadi ketua KNPI. Maka Romo Piet langsung menunjukkan Alo Liliweri sebagai ketua KNPI yang selanjutnya forum ikut memilih Alo Liliweri. Hal yang sama juga terjadi pada GMKI NTT, ketika pertemuan intern pengurus organisasi GMKI untuk mencalonkan Edu Gana dan Max Saba sebagai ketua GMKI selanjutnya meminta restu dari ketua sinode Thobias Messakh maka secara intern Thobias Messakh menunjuk Max Saba sebagai ketua GMKI. Ini merupakan sebagian dari isue etnik dan peran pimpinan agama ikut dalam menentukan perkembangan politik lokal di daerah yang pada gilirannya generasi ini pada masa kepemimpinan Gubernur Ben Mboy, isu etnik dan agama menjadi dominan dalam birokrasi NTT (wawancara dengan Johanis Ndoda, 2009).

Elemen kedua, representasi etnik dan agama dalam jabatan-jabatan kekuasaan di birokrasi serta pendistribusian kekuasaan atas sumber daya ekonomi, sosial dan politik. Konsensus etnik mempengaruhi pertimbangan untuk merepresentasikan etnik dan agama dalam rekrutmen

pengangkatan pejabat di lingkungan pemerintah daerah di masyarakat yang multietnis dan agama. Terjadi deviasi birokrasi dalam tarik ulur dan memakan waktu yang lama serta penempatan yang memerlukan pertimbangan dari segi etnik dan agama dalam implementasi kebijakan rekrutmen pengangkatan pejabat eselon I dan II di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi NTT. Konsensus etnis menjadi dasar pertimbangan karena lahir berdasarkan pertimbangan moral dan kepercayaan masyarakat yang diikat dalam kepercayaan dan kearifan budaya lokal yang berada di lingkungan pemerintah daerah yang multietnis.

Kesepakatan yang melahirkan konsensus etnis ini telah menggambarkan adanya wujud pemerintahan daerah yang berada di tengah-tengah masyarakat multietnis sehingga pemerintah mengambil langkah strategis dengan merepresentasikan etnis dalam pengangkatan pejabat di birokrasi pemerintah. Hal ini bertujuan agar pemerintah daerah mendapat dukungan legitimasi kekuasaan dari masyarakat lokal. Prinsip utama dari birokrasi representasi adalah birokrasi pemerintahan daerah yang mencerminkan keanekaragaman komunitas dalam merespon kepentingan-kepentingan semua kelompok dalam pengambilan keputusan-keputusan politik. Birokrasi representasi lebih mengembangkan keseimbangan dan semangat demokrasi dengan merepresentasikan semua kelompok masyarakat etnik lokal dalam kekuasaannya. Birokrasi representasi memperlihatkan bahwa lembaga publik yang dikenal memiliki dimensi politik telah melahirkan kebijakan publik yang sesuai dengan sistem pemerintahan yang berada di tengah-tengah masyarakat yang

multietnis. Sehingga tergambar bahwa praktik birokrasi representasi telah melahirkan politisasi dalam birokrasi pemerintahan (*The Politics of Bureaucracy*). Ditemukan bahwa *representative bureaucracy* didominasi oleh kelompok elite dari etnik tertentu pada rekrutmen pengangkatan pejabat eselon I dan II di NTT.

Representasi ini muncul secara spontan dari kelompok etnik dan agama dalam pembagian kekuasaan yang pada akhirnya diterima dan didukung oleh dua agama besar di Kupang. Pada waktu Daniel Adoe mencari pasangan calon wakil wali kota Kupang untuk bersama maju dalam pertarungan pilkada Kota Kupang, Daniel Adoe mencari pintu masuk melalui partai politik yang layak akan mengusung mereka ke pilkada. Pada saat itu Rudy Tonubessy dengan wali kota S.K. Lerick masih dalam hubungan yang kurang harmonis, ketika Daniel Adoe menghubungi Rudy Tonubessy dan Rudy menanyakan kalau Bapak mencalonkan diri sebagai wali kota Kupang, maka Bapak ingin berpasangan dengan siapa, dengan spontan Daniel Adoe menjawab via telephon bahwa harus berpasangan dengan orang Katolik. Di samping itu juga Daniel Adoe mengatakan bahwa saya sudah menghubungi beberapa Romo di Kupang termasuk Romo Unbria untuk meminta restu calon wakil wali kota Daniel Hurek dari kalangan Katolik. Pada saat itu semua Romo bersepakat untuk mendukung Daniel Hurek sebagai calon wakil wali kota Kupang bersama dengan Daniel Adoe. Ini merupakan kesepakatan tidak tertulis yang secara spontan merupakan pembagian keseimbangan jatah

etnik di pemerintahan (demikian wawancara dengan John Ndoda dan Rudy Tonubessi, 2009).

Dalam semua persaingan etnik dan agama di Kupang, etnik mempunyai *constraint* yang berbeda, namun secara umum persaingan terjadi akibat tidak adanya representasi etnik dan agama sesuai tuntutan masyarakat etnik tentang keterlibatan dalam politik pemerintahan. Tidak terwujudnya representasi etnik itu diakibatkan oleh peranan etnik-etnik dominan, (hingga kini hanya dua etnik besar Rote dan Flores yang mengikuti pergantian gubernur, Protestan dan Katolik, mendominasi semua lini pemerintahan provinsi dan kota). Berbagai persaingan juga dipicu oleh ketidakpuasan etnik yang lain terhadap dominannya etnik Rote dan Flores, ditambah pula etnik Rote bersifat eksklusif terhadap etnik lain seperti yang ditunjukkan oleh penelitian Liliweri (1995) tentang efektivitas dan komunikasi antar etnik di Kupang.

Gesekan sosial dan persaingan kekuasaan (meskipun itu kelihatan kecil) dengan etnik-etnik lain di Kupang yang sama-sama merasa penduduk asli telah cukup menyulutkan pertikaian dan persaingan yang tajam, masif, dan berkepanjangan. Hal ini misalnya terjadi di Kota Kupang tentang pencalonan Wali Kota dan Wakil Wali Kota antara elite-elite birokrasi di pemerintah Kota Kupang, yang menonjolkan isu identitas etnik dan agama. Seperti terbukti berkenaan dengan paket calon wali kota yang diusung Dewan Pimpinan Cabang (DPC) PKB Kota Kupang, Daniel Adoe-Daniel Hurek. Paket ini diloloskan KPUD ikut dalam pilkada 21 Mei 2007, karena terbukti memiliki kepengurusan yang sah dan disahkan

Dewan Pimpinan Pusat (DPP) PKB. Ketua KPUD Kota Kupang, Umbu Makambombu, baru bersedia menerima dua utusan DPW PKB, Yucun Lema dan Stefanus Tanis, pukul 12.45 Wita. Usai pertemuan, Stefanus memberikan keterangan kepada wartawan tentang hasil pertemuan yang dalam penjelasannya sempat menyebut penyebab tidak lolosnya paket Guido dan Yan karena berasal dari kelompok etnis dan agama yang berbeda dengan kelompok Daniel Adoe dan Daniel Hurek (wawancara dengan Sumadi ketua pokja pilkada kota Kupang, 2007).

Persaingan etnik dan agama di Kupang dipengaruhi oleh identitas (etnik dan agama) dan representasi serta distribusi kekuasaan yang tidak merata di antara berbagai etnik yang ada di birokrasi. Persaingan etnik dan agama dalam mempertahankan kekuasaan di birokrasi merupakan perbuatan kelompok identitas (etnik dan agama) tertentu yang memasukan anggota etniknya dalam jaringan kekuasaan, sikap meremehkan etnik lain (seperti etnik-etnik Alor, Sabu, Dawan, Atoni) dan sikap menyepelkan etnik lain, telah menyulut pertentangan dan persaingan yang kuat di Kupang.

Dalam representasi distribusi kekuasaan antar kelompok di birokrasi, yang tidak merata mempertajam perbedaan diantara mereka. Tuntutan masyarakat di Kupang adalah komposisi jabatan-jabatan elite birokrasi harus mempertimbangkan dua agama besar yakni Kristen Protestan dan Kristen Katolik. Jadi jika calon wali kota beragama Protestan maka wakil wali kotanya beragama Katolik, serta memperhatikan keseimbangan etnik. Tuntutan masyarakat Kota Kupang itulah yang melatarbelakangi

kemenangan pasangan Daniel Adoe (Protestan-Rote) Daniel Hurek (Katolik-Flores) dalam pemilihan wali kota periode 2008-2013. Bahkan dalam situasi terakhir kelihatan pula bahwa kelompok Muslim menuntut jatah dalam jabatan birokrasi.

Persaingan ditunjukkan bila ada perilaku tidak puas lintas suku dan agama dalam elite birokrasi. Masyarakat etnik di Kupang kurang menerima kondisi ini dan kurang dibimbing untuk solusi bersama dalam membangun kekuatan etnik yang multikultural dalam perkembangan tata pemerintahan yang demokratis. Pengaruh kelompok etnik juga didasari oleh persaingan kasuistik bersifat individual yang dimanfaatkan lebih jauh oleh kelompok etnik dalam isu sensitif kehidupan etnik dan keagamaan, (demikian wawancara dengan Pastor Frans Tety, 2007).

Karena pengaruhnya agama yang dominan di dalam masyarakat, sulit mengembangkan konteks pluralisme agama yang non eksklusif. Status menyandang sebagai pihak yang dominan merupakan hasil manipulasi atas kepentingan politik etnik atau hasil mobilisasi untuk kepentingan sektarian. Problem ini secara khusus tampak di masyarakat yang agamanya berbeda (wawancara dengan Pastor Maxi Unbria, 2007). Agama telah menjadi "bahasa kekuasaan", entah berfungsi sebagai bagian dari struktur kekuasaan atau alat legitimasi. Peran serupa itu telah menjadi bagian sejarah hubungan antara agama dan pemerintahan.

4.6. Politik Birokrasi (Pengaplingan Etnik dan Agama) dalam Kekuasaan

Semakin gencar proses multikultural di daerah maka akan berdampak pada tuntutan demokrasi bagi etnik dan agama di daerah.

Hampir semua daerah otonom semakin asertif menarik garis pembatas pembagian kekuasaan politik-administratif serta anggaran antara pusat dan daerah (Pratikno, 2005). Demikian pula dalam orientasi politik lokal yang cenderung mengarah kepada praktik politik primordialisme, seperti di daerah multietnik senantiasa berpatokan pada parpol tertentu yang menempatkan diri dalam wilayah etnik dan agama. Misalnya Kristen Protestan umumnya mendukung calon dari Golkar (pasangan Ibrahim Medah) dan meraih suara terbanyak di daerah-daerah basis Protestan Kabupaten Kupang (33.588), Rote Ndao (46.146), Timor Tengah Selatan (6.002), dan Alor (9.972); sedangkan kelompok Katolik umumnya mendukung calon dari PDIP (Frans Lebu Raya) di daerah-daerah basis Katolik Kota Kupang (14.983), Timor Tengah Utara (5.735), Belu (17.519), Lembata (7.559), Flores Timur (40.271), Sikka (29.423), Ende (56.367), Ngada (27.938), dan Sumba Timur (6.110).

Di Kupang, pengaplingan etnik dan agama berdasarkan parpol seperti Katolik lebih mendukung PDIP dan Protestan lebih kepada Partai Golkar yang telah berkoalisi dalam Fraksi Gabungan di DPRD Provinsi NTT. Pengaplingan diupayakan sebagai cara mendukung basis massa oleh parpol yang ada di Kupang dengan menggunakan sentimen etnik dan agama. Dari fakta sosial di Kupang, masyarakat Kupang NTT yang mayoritas Protestan dan Katolik senantiasa membonceng dua partai besar itu dalam rangka menggalang sentimen etnik dan agama untuk mencapai kekuasaan politik di Kupang. Keadaan ini bergeser pada pemilihan elite politik di pemerintah kota, setelah dua partai besar itu mengalami

kekalahan melawan partai-partai kecil yang tergabung dalam Koalisi Rakyat Kota Kupang Bersatu yang memenangkan pilkada walikota Kupang dengan 26,48% karena figur yang dianggap oleh rakyat Kota Kupang berpihak kepada masyarakat etnik dan agama.

Kedua identitas (agama dan etnik) dapat bercampur dan bersama-sama membentuk identitas komunitas melalui *perkliean* dan *perkawinan*. Dengan demikian mobilisasi identitas etnik atau identitas agama di panggung kekuasaan bisa saja identitas tunggal atau jamak (meskipun umumnya tunggal), yaitu satu etnik tertentu atau satu agama tertentu. Dalam berbagai kasus politik kekuasaan, baik pencalonan elite politik atau eselon dalam lingkungan pemda provinsi dan kota yang nampak identitas tunggal lebih dominan, entah mewakili etnik saja atau mewakili hanya kelompok agama. Karena etnik dan agama menjadi ukuran yang dominan dalam berbagai kebijakan pengaturan kekuasaan elite, tetapi nampaknya agama dianggap lebih dominan karena agama lebih mudah diminimalisir dalam upaya dukungan dari pada kepentingan etnik.

Dilihat dari peran etnik dalam birokrasi, etnik mayoritas mendominasi di instansi tertentu (seperti etnik Rote atau etnik Flores) akan tetapi ketika salah satu di antaranya mendominasi kekuasaan di tingkat elite, maka cenderung muncul asumsi bahwa yang minoritas selalu tunduk pada ketentuan negara dan respek pada aturan main, begitu pula sebaliknya. Etnik dominan selalu mengekspresikan dirinya sebagai bagian dari warisan kekuasaan kolonial yang merupakan kebudayaan yang dominan di pemerintahan. Persaingan antara Portugis dan Belanda mendominasi

ranah politik di NTT selama lebih dari tiga abad. Penguasa Portugis menyerahkan Flores bagian Timur dan Solor kepada penguasa Belanda pada pertengahan kedua di abad ke-19. Resonansi persaingan antara Portugis dan Belanda tetap bergaung hingga di Timor. Tak satu pun provinsi lainnya di Indonesia yang memiliki sejarah politik yang kerap berubah seperti yang dialami NTT. Dari abad ke-19 hingga memasuki abad ke-20, roda pemerintahan kolonial Belanda dikendalikan melalui sistem wilayah dengan wewenang pemerintahan sendiri yang dikepalai oleh seorang raja pribumi yang diangkat oleh pemerintah kolonial Belanda. Sistem tata kelola pemerintahan terdahulu yang berdasarkan pada sejumlah besar pemerintah lokal berskala kecil dan berorientasi pada kepentingan internal tetap berpengaruh untuk memperteguhkan identitas pribadi dan mengatur interaksi sosial, termasuk penentuan pola perkawinan dalam atau antar kelompok. Dalam sejumlah situasi, identitas etnik mayoritas menjadi menonjol dibandingkan etnik lain.

Sebagaimana yang kelihatan, etnik mayoritas (seperti Rote atau Flores) sering kali menjadi pemenang, tidak seperti etnik-etnik minoritas yang lain (Sabu, Alor, Sumba, dan Timor); atau dalam kelompok yang lebih kecil lagi di NTT seperti, etnik Manggarai-Riung, Etnik Ngadha-Lio, kelompok etnik Mukang, kelompok etnik Lamaholot, etnik Helong, etnik Dawan, Atoni Meto, dan etnik Tetun). Hal ini menciptakan dan menegaskan persepsi identitas etnik minoritas melalui label-label yang dicerminkan dalam perilaku sehari-hari. Pelabelan etnik justru lebih memberi jarak dan merendahkan statusnya melalui penciptaan negatif

stereotip. Etnik yang dianggap rendah oleh etnik yang merasa status sosialnya lebih tinggi berusaha untuk mengklaim atau mempertahankan citra diri etnik bersangkutan, dengan mengembangkan penanda-penanda positif identitas etnik sendiri.

Pada saat terjadi persaingan dalam memperebutkan kekuasaan, muncul sikap tidak adil oleh suku-suku tertentu terhadap suku-suku lain. Dalam kehidupan masyarakat multi etnik seperti di Kupang, bila terjadi persaingan batas-batas suku bangsa semakin jelas dan tajam bahkan juga antar sub-sub etnik. Karena itu stereotip dalam hubungan antara suku (sub suku) bangsa terlihat dalam tidak adanya kerja sama di tengah-tengah persaingan menuju kekuasaan. Seperti di kalangan orang Rote (yang didalamnya terdapat sub-sub suku bangsa Dengka, Bilba, Tii, Termanu), orang Timor (terdapat Dawan, Atoni Pah, Atoni Meto). Kelompok orang Flores dengan sub-sub kelompok etnis Manggarai-Riung yang meliputi kelompok bahasa Manggarai, Pae, Mbai, Rajong, dan Mbaen. Etnik Ngadha-Lio yang terdiri dari kelompok-kelompok bahasa Rangga, Maung, Ngadha, Nage, Keo, Palue, Ende dan Lio) etnis Mukang yang meliputi bahasa-bahasa Sikka, Krowe, Mukang dan Muhang, etnis Lamaholot yang meliputi bahasa-bahasa Lamaholot Barat, Lamaholot Timur, dan Lamaholot Tengah dan Kedang yang digunakan di wilayah Pulau Lembata bagian selatan). (Keraf, 1978; Fernandez, 1996, Daeng, 2000).

Gejala ini antara lain melatarbelakangi tema putera daerah. Konsep tersebut mengandaikan bahwa kelompok orang sedaerah lebih

berkompeten lebih mampu, dan lebih sesuai untuk mengurus (mengelola) persoalan pembangunan. Hal ini terlihat pada anggapan para elite politik maupun warga masyarakat di aras kabupaten. *Religiosentrisme* adalah pandangan yang menganggap bahwa agama yang dianut merupakan yang terbaik dan yang paling benar. Salah satu bentuk religiosentrisme adalah fundamentalisme yaitu reaksi menutup diri yang ingin memainkan ajaran agama atau ideologi dan menolak berhubungan dengan pihak luar. Sikap ini sering berakibat kemandegan, eksklusifisme yang menjurus pada sifat absolut/mutlak, bahkan bisa menjurus pada sikap militanisme.

Di dalam kehidupan etnik dan keagamaan antara berbagai suku ada aneka pola hubungan, kerja sama ataupun kurang kerja sama dalam hubungan sosial maupun dalam politik birokrasi. Wilayah Pulau Timor bagian Barat yang merupakan bagian dari Propinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) dihuni oleh beberapa kelompok etnik, antara lain orang Tetun, orang Bunak, orang Helong, orang Kemak dan Dawan, orang Rote dan orang Sabu. Dalam hubungan sosial penduduk Rote dan Amarazi (Timor) melandaskan basis komunitas mereka berdasarkan tempat tumbuh pohon tuak, ini disebabkan karena basis ekonomi mereka tergantung pada komoditi dari hasil menyadap *nira* lontar.

Dengan komunitas ini mereka membentuk satu sistem kekerabatan melalui perkawinan, kebutuhan untuk berkolaborasi karena kepentingan ekonomi (pemasaran hasil produksi) maupun untuk kepentingan sosiologis kultural. Orang Timor awam dalam perantauan akan menyebut mereka orang darat. Secara fisik mereka lebih banyak didominasi oleh

keturunan melayu dan Jawa. Orang-orang ini akhirnya menguasai struktur ekonomi NTT secara keseluruhan dibanding dengan orang *meto*. Karena mereka jelas mempunyai akses transportasi dan informasi yang luas dan kesempatan yang lebih besar.

Basis komunitas ini diperekuat dengan faktor sosio-kultural masyarakat setempat, ikatan-ikatan lebih lanjut yang melandasi suatu komunitas di samping sistem kekerabatan ada beberapa hal antara lain. Pertama, ikatan adat, keterikatan yang sama dalam adat dan tuntutan adat membuat semua warga masyarakat berfikir secara kolektif dan saling bersosialisasi. Kewajiban mengambil bagian dalam upacara adat serta kegiatan bersama menjauhkan masyarakat dari sikap apatis. Kedua, keterikatan karena agama, upacara ritual keagamaan memaksa orang untuk melakukan komunikasi antara masyarakat termasuk masyarakat dengan roh nenek moyangnya, roh pendiri suku dan Ilahi. Mereka sangat menekankan adanya keharmonisan masyarakat yang dipraktekkan dalam penyembahan dan ritual adat untuk kepentingan permohonan dan ucapan syukur dan pemulihan. Tujuannya adalah melestarikan hubungan sekaligus mengharapkan agar orang mati dapat dikembalikan dalam persekutuan roh nenek moyang.

Ketiga, suatu upaya pencegahan konflik, kecemburuan serta kebencian antar anggota masyarakat. Pola ini dilakukan dengan cara kolektif mulai dari cara berpakaian, kesenian, pesta maupun ibadah. Kesamaan dan keseragaman ini diatur secara jelas oleh adat dan diwariskan temurun. Adat ini tidak boleh diselewengkan, meskipun dalam

perjalanannya semangat kolektivitas ini terancam oleh modernisasi dan kemajuan zaman.

4.7. Pelembagaan Identitas dalam Masyarakat Multi Etnik

Pelembagaan identitas etnik dan agama dalam politik lokal telah membuat kompetisi memperebutkan sumber daya ekonomi dan politik menjadi semakin keras. Mobilisasi jaringan kekerabatan, etnis dan keagamaan diciptakan untuk memenangkan persaingan yang keras tersebut. Sentimen identitas suatu kelompok dapat mengalami pasang sesuai dengan derajat kepentingan anggota suatu kelompok terutama manakala kelompok mengalami diskriminasi dan ketidakadilan. Sebaliknya, identitas kolektif suatu kelompok melemah ketika terjadi proses asimilasi atau keanggotaan yang tumpang tindih (antara etnik dan agama) dari anggota suatu kelompok dengan kelompok-kelompok lain dimasyarakat. Namun demikian, pada masyarakat multi-etnik seperti di Kupang para pemimpin kelompok etnik selalu mengeksploitasi faktor sejarah dan simbol kultural untuk memobilisasi dukungan politik. Pelembagaan identitas secara internal etnik dan agama berfungsi menjaga integrasi kelompok, memelihara kesinambungan budaya etnik. Pelembagaan identitas secara internal itu dimungkinkan antara lain oleh jaringan yang sebagian besar didasarkan pada perklienan dan kekerabatan, nilai-nilai dalam upaya meraih suatu kepentingan. Secara eksternal, etnik dan agama dipandang sebagai sumber potensi yang sangat efektif dalam menggerakkan massa untuk menggalang integrasi sosial serta kepentingan kekuasaan, dalam hal ini etnik dan agama

menjadi suatu pelembagaan identitas kelompok tatkala kelompok kita dibenarkan, dan kelompok mereka disalahkan. Identitas etnik dan agama yang membutuhkan legitimasi dilembagakan juga lewat ekspresi budaya, bahasa serta tradisi yang berlaku dalam kehidupan masyarakat etnik. Pelembagaan ini lebih merujuk pada pendekatan primordialisme etnik dan agama.

Kas Bokotei, seorang tokoh etnik Rote, mengemukakan bahwa perkembangan politik etnik dan agama di Kupang, baik di birokrasi provinsi maupun kota, khususnya dalam proses Pilkada Walikota yang baru lewat, tatkala Lerrick sebagai walikota lama, tidak mempersiapkan kader. Kecuali dari latar belakang kemiliterannya, ia mempersiapkan tokoh-tokoh yang dianggap mampu memimpin Kota Kupang. Sementara masyarakat tidak bisa lepas dari pola proses pencalonan yang berkaitan dengan gabungan unsur-unsur etnik dan agama. Seperti peristiwa pencalonan Alex Ena, sebagai calon Golkar untuk wali kota Kupang, masyarakat Kota Kupang melihat kekeliruan Partai Golkar yang mendukung Alex Ena, yang pada peristiwa kerusuhan Kota Kupang tanggal 28 Nopember 1999, adalah ketua GAMKI, yang langsung terlibat dalam kerusuhan tersebut. Hal ini mendorong masyarakat yang berbeda agama menilai bahwa proses dalam Golkar telah melangkahi suasana kekeluargaan di Kupang, sehingga calon itu benar-benar ditolak oleh masarakat Kota Kupang karena pencalonan itu tidak disetujui oleh kelompok Kristen, dan karena Golkar dianggap belum dewasa dalam melihat kepentingan etnik dan agama waktu menentukan calonnya.

Untuk melaksanakan kampanye pemilihan wali kota dan wakil wali kota, Daniel Adoe dan Daniel Hurek memberdayakan pimpinan agama (demikian menurut Kas Bokotei, 2007), sehingga dana yang digunakan untuk kampanye dikelola melalui lembaga gereja, lembaga yang lebih memahami keadaan rakyatnya dan dengan demikian menjadi jaminan akan dukungan masyarakat keagamaan. Daniel Adoe melihat bahwa tokoh agama sebagai fungsionaris dalam pembangunan daerah perlu diminta dukungannya seperti pola yang dilakukan oleh pemerintah Belanda yang mempercayai tokoh-tokoh agama untuk memberikan preferensi dalam jalan menuju kekuasaan. Pada pertemuan tokoh-tokoh etnik Rote dengan tokoh-tokoh agama (Protestan dan Katolik), terungkap harapan akan terwujudnya proses yang demokratis dalam praktek proses penentuan pemimpin di Kupang yang tidak bisa dipisahkan dari terselenggaranya keseimbangan kekuatan antara dua agama besar. Hal ini juga tampak dalam keterlibatan warga GMT lewat berbagai kelompok doanya yang berperan sebagai juru kampanye di lingkungan keagamaan.

Perhatian kepada peranan kekuatan faktor agama tampak jelas di wilayah tempat tinggal calon wali kota dari Partai Golkar. Hampir semua foto dan poster bergambar pasangan wali kota yang bukan Daniel Adoe dan Daniel Hurek tidak ada sama sekali, sejak waktu diadakannya pertemuan antara berbagai calon wali kota dengan tokoh-tokoh etnik pada Januari 2007, disusul berbagai kegiatan tim sukses masing-masing calon wali kota. Para calon wali kota juga mendatangi semua tokoh agama serta tokoh etnik untuk membicarakan berbagai program serta visi dan misi dari

kedua gereja besar (yakni Protestan dan Katolik). Hal ini antara lain dilakukan karena pertimbangan profil kependudukan pertimbangan Kota Kupang yang 63% beragama Protestan, 30% Katolik, 10% Islam, lain-lainnya 7%.

Daniel Hurek memiliki hubungan dengan tokoh-tokoh agama Katolik Lamaholot dan Islam Solor. Dengan dukungan kuat dua kelompok ini, maka Daniel Adoe meminta Daniel Hurek berpasangan dengannya untuk maju sebagai calon wakil wali kota. Selanjutnya Daniel Adoe meminta Daniel Hurek menyiapkan kata sambutan dalam bahasa Lamaholot sehingga semua warga Katolik Flores Timur berpihak kepadanya. Daniel Adoe dan Daniel Hurek. Cara memberi posisi kepada etnik dan agama sesuai tuntutan masyarakat Kupang yang mengharapkan agar kekuasaan tidak dijadikan alat etnik untuk berkuasa melainkan dibagikan antara dua kelompok (etnik dan agama) yang merupakan dua unsur dalam struktur makro di Kupang.

Frans Tety, (tokoh agama dan etnik Timor), mengemukakan bahwa etnik dan agama memang beralasan untuk diperhatikan dalam pencalonan. Ketika Protestan dan Katolik tampil maka variasi keagamaan telah memberi warna yang mencakup kepentingan kelompok etnik Timor. Tatkala Frans Tety membangun sekte-sekte, maka etnik dan agama menjadi unsur-unsur dominan dalam perjuangan mencapai kekuasaan; dan khusus dalam hal agama sampai saat ini di Timor masyarakat etnik Timor masih sulit untuk dipengaruhi agar mengubah keinginan mereka. Fenomena di Kupang menunjukkan bahwa calon elite birokrasi dari etnik

Timor akan mendapat dukungan kuat bila dikaitkan dengan asal-usul elite tersebut, yaitu asal dari *kefetoran* atau kerajaannya (demikian menurut Frans Tety, Juli 2007).

Kegagalan calon figur etnik Timor menjadi wali kota, dikarenakan adanya dominasi politik komunitas kekuasaan di Timor. Calon Albert Foenay, yang berasal dari Kefetoran Fonay tidak bisa menyatukan orang Timor selain karena Albert Foenay masih dianggap tokoh feodal. Ia tidak merangkul seluruh etnik Timor. Karena itu orang Timor yang merasa ditinggalkan telah beralih mendukung figur Daniel Adoe yang bukan saja mempunyai istri dari wilayah Kefetoran Timor Baubau juga memberi kapling bagi orang Timor untuk berbicara. Sementara dengan Albert Fonay orang-orang Timor tidak mendapat kesempatan sama sekali untuk berbicara.

Untuk Katolik Timor, yang jumlahnya relatif sedikit dan dalam posisi yang tidak solid, sosialisasi oleh elite Timor tidak menjangkau sasaran kepentingan kelompok Katolik Timor. Hal ini disebabkan karena parpol tidak mengakomodir kepentingan orang Katolik Timor, dan orang Timor yang mengandalkan fenomena Katolik Timor merasa tidak diberi perhatian. Ini merupakan persoalan yaitu etnik Katolik Timor yang tidak diberi kapling yang cukup; Katolik hanya bisa berakar dalam kebudayaan sebuah kelompok etnik jika Katolik sudah terungkap dalam pola pikir, pola sikap, pola tindakan dan mengarahkan kehidupan sosial budaya masyarakat etnik pendukung itu.

Di Kupang beberapa warga etnik Protestan sudah semakin pragmatis, tetapi yang kelihatan adalah bahwa hampir semua warga etnik Timor lebih mendukung calon dari kelompok mereka, seperti komitmen tentang POT (persekutuan orang Timor) yang menekankan bahwa apapun yang terjadi etnik Timor tetap memilih calon etniknya, yang merupakan solidaritas jaringan yang kuat sekali walaupun kurang rasional. Gejala ini muncul kuat di permukaan karena patron fetor yang kuat membuat jaringan ini mengakar ke bawah. Dengan demikian, masyarakat Kota Kupang belum bisa membangun komunitas bersama; yang terjadi adalah komunitas kecil yang menguat ke bawah berupa sentimen kelompok ke-etnik-an.

Dalam ranah keagamaan, hampir semua tokoh Katolik dan Protestan umumnya menjadi elite melalui instrumen gereja. Yang kelihatan kuat membangun jaringan solidaritas adalah mereka yang dari kelompok Katolik, Seperti di tingkat keuskupan ada komisi-komisi yang bergerak lintas agama dalam upaya lebih nyata, seperti adanya komisi keadilan dan perdamaian. Hal yang mirip juga terjadi di Sinode GMIT dengan pendirian Dewan Pastoral Politik yang bertujuan untuk membekali warga GMIT di lembaga-lembaga politik agar memperkuat komitmen mereka sebagai warga Kristiani untuk tetap memperhatikan kepentingan Sinode GMIT. Itu sesuai dengan Surat Keputusan Majelis Sinode No. 603/SK/MS/GMIT/II/2001 (Pos Kupang, 2003) untuk lebih mengembangkan peran gereja dalam presensia dan representasi Kristen dalam politik dengan mendukung warga GMIT agar menjalankan

kekuasaan secara bertanggung jawab. Putusan Sinode GMIT untuk membentuk Dewan Pastoral Politik itu mendapat dukungan kuat dari GAMKI, karena dengan begitu gereja mengakomodir kepentingan elite Protestan agar tidak terlibat dalam berbagai benturan kepentingan dalam kekuasaan politik lokal. Di lingkungan gereja protestan dukungan terjadi pada kelompok kecil, sedangkan di lingkungan gereja Katolik terjadi demi kepentingan umat baik di dalam maupun di luar gereja maka kekuatan gereja katolik lebih mengandalkan kepada jaringannya.

Perkembangan ini tidak terlepas dari perkembangan gereja-gereja Katolik di Flores. Bila gereja Katolik di Flores membangun basis sumber daya manusia yang kuat, hal itu tidak terjadi di Kupang. Sumber daya, persatuan, dan jaringan warga Katolik lebih kuat dari pada Protestan. Sumber daya Katolik Flores lebih kuat dari pada Katolik Timor dan Protestan Timor. Akibatnya dominasi Katolik lebih karena peranan Katolik Flores dari pada Katolik Timor. Di kalangan internal gereja, misionaris yang dikirim pertama dari barat adalah misionaris gereja Katolik di Flores dan sisanya dibuang ke Timor (menurut Uskup Atambua dan Pater Frans Tety, 2007). Gejala ini juga terlihat dalam adanya diskriminasi terselubung antara orang Flores dan orang Timor yang diwariskan turun-temurun dari masyarakat atas sampai ke bawah. Dalam ranah pemerintahan berlaku sama seperti halnya Katolik Flores dan Katolik Timor, Protestan Timor, Rote dan Sabu. Kenyataan ini sudah terjadi sejak awal; realitas bahwa Frans Seda (yang Katolik Flores) dikirim oleh Frans Cornelis ke Belanda sedangkan Vincent Saka (yang Katolik Timor) tidak dikirim menunjukkan

gejala diskriminasi. Sampai saat ini ada kenyataan yang dapat disaksikan bahwa Katolik Timor adalah warga Katolik kelas dua, yang membuat warga Katolik Timor susah mendapat tempat dan posisi strategis jika bersaing dengan Katolik Flores di Kupang baik di birokrasi maupun di lembaga-lembaga Katolik.

Sentimen etnik ini selalu masuk ke birokrasi dan juga menyusup ke parpol sesuai kebijakan gereja. Di dalam struktur gereja ada sistem kongregasi, uskup dan romo dengan syarat harus SVD. Maka dalam perjalanan keuskupan imam-imam keuskupan didominasi oleh orang Flores dan mengakibatkan orang Timor tersisih dalam struktur dewan gereja Katolik.

Berbeda dengan Protestan (Timor, Rote, Sabu) yang umumnya lemah dalam pesatuan dan lebih banyak tampil secara individual yang bekerja sama dengan gereja. Hampir seluruh struktur gereja kurang mengakomodasi kepentingan politik. Pada masa persaingan sekarang barulah GMTI menyadari akan kebutuhan mengembangkan strategi gereja dengan melembagakan Dewan Pastoral Politik. Itulah sebabnya selama ini kekuatan elite Protestan tidak terbangun secara kelompok, berbeda dengan elite Katolik yang sejak dini telah berkaitan dengan kepentingan gereja dalam tatanan masyarakat dan umat Katolik sebagai komunitas yang tak terpisahkan dengan masyarakat umum memerlukan pemerintahan oleh gereja.

Institusi gereja Katolik bisa berfungsi memanfaatkan kekuatan elite politik beragama Katolik berkat otoritas gereja Katolik yang terjaga dan

membuka peluang bagi elite politik Katolik menggunakan institusi gereja untuk kepentingan kelompok Katolik. Seperti terjadi di Flores Timur, bupati bisa mencopot uskup karena bupati merupakan unsur dalam struktur gereja yang memasuki birokrasi. Fenomena yang pertama terjadi di NTT ini dikarenakan struktur gereja yang kuat merambat masuk ke birokrasi.

Kekuasaan wilayah gereja Katolik ada pada uskup dibantu oleh pastor yang membawahi paroki dan ke stasi. Otoritas hanya ada pada uskup. Dalam badan Sinode (GMIT) struktur kepemimpinannya silih berganti secara bergiliran antara etnik, sehingga pemerataan etnik terjadi pada badan Sinode GMIT. Di Sinode juga ada aturan tidak tertulis untuk mengakomodasikan kepentingan etnik. Para pendeta dan klasis sebelum pemilihan ketua sinode mengembangkan arahan dari atas dengan dibentuknya tim khusus yang mengatur kepentingan berbagai etnik. Perkembangan ini menuju solidaritas etnik di kalangan Protestan yang terus menerus diindoktrinasikan menuju kesepakatan kelompok Protestan yang dipertahankan demi menciptakan sensibilitas etnik kelompok Protestan dalam politik birokrasi.

Pada pencalonan wali kota Kupang, orang Protestan tidak merelakan orang Katolik menjadi walikota. Dan terbentuk pula dalam alam pemikiran kelompok Katolik bahwa peristiwa itu merupakan persaingan Katolik vs Protestan. Data statistik Kota Kupang didominasi oleh Protestan (59%) dan Katolik hanya sedikit (27%) dalam pencalonan wali kota Kupang orang Katolik Flores tidak bersatu antara lain karena Katolik hanya mendapat posisi wakil saja, maka dalam persaingan itu Protestan lebih

unggul¹⁸. Sebagai contoh adalah Fenomena Daniek Hurek. Seorang Yukun Depak menanyakan pada Daniel Hurek, apakah kamu mau orang Katolik, menjadi nomor dua atau nomor satu?, Daniel Hurek menjawab, kita harus realistis bahwa jumlah Katolik Flores di Kupang tidak signifikan dengan Protestan; kita tidak bisa mengkomodir jika kepentingan Katolik berbeda". Lebih lanjut Daniel Hurek mengatakan, kita semua orang Katolik kini dalam posisi sebagai wakil karena komposisi jumlah penganut Protestan lebih besar; bukan berarti orang Katolik tidak mampu karena kendati pun Katolik menjadi calon nomor satu orang Katolik tidak akan sukses. Ini merupakan fenomena kultur (etnik dan agama) yang selalu menjadi gunjingan dalam peristiwa konstestasi kekuasaan di Kupang. Ada pandangan elite bahwa jumlah (etnik dan agama) di semua aras birokrasi dan semua lembaga sosial ikut menentukan kekuasaan dan berpengaruh terhadap kelompok etnik dan kelompok agama di Kupang.

Bagi elite birokrasi persamaan latar belakang sosial dimanfaatkan dalam momentum pemilihan pimpinan, pilihan yang dirasa sebagai cara terbaik untuk menggalang dukungan etnik dan agama. Elite birokrasi dari basis etnik yang lemah tidak bisa berharap dukungan banyak dari luar kelompok etniknya dan akan gagal maju sebagai elite. Pemanfaatan yang paling banyak dan menonjol oleh elite adalah mobilisasi massa melalui tokoh-tokoh etnik dan agama, dan semua tim sukses para elite yang bersaing. Berasal dari etnik dan agama yang sama dengan elite yang

¹⁸ Apabila Katolik Flores mendapat posisi sebagai calon Walikota (sebagai orang nomor satu) maka orang Katolik Flores akan bersatu tanpa membedakan Flores Barat dan Flores Timur.

bersangkutan (hampir semua anggota tim sukses Daniel Adoe adalah Protestan Rote, tim sukses Albert Foenay adalah Protestan Timor). Model ini oleh Putnam (2000) disebut sebagai *bonding social capital*, yakni ikatan-ikatan sosial yang tidak bisa terpisahkan dari segmen-segmen yang sama (etnik dan agama).

4.8. Cara dan Pola Penggunaan Identitas Etnik dan Agama serta Alasan Penggunaan untuk Mencapai Kekuasaan

Pembahasan cara dan pola penggunaan identitas etnik dan agama serta alasan penggunaannya sebagai instrumen kekuasaan dibahas dalam bagian (4.5 dan 4.6). Pola etnik dan agama serta kekuatan Katolik Protestan menjadi elemen penting sebagai suatu identitas menuju kekuasaan. Etnik dan agama melalui elitnya memobilisasi orang dalam kelompok identitas yang lebih bersifat komunal yang didasarkan atas ras, agama, kultural, bahasa dan ikatan kekeluargaan. Dalam semua persaingan etnik dan agama di Kupang, etnik mempunyai *constraint* yang berbeda, namun secara umum persaingan terjadi akibat tidak adanya representasi etnik dan agama sesuai tuntutan masyarakat etnik tentang keterlibatan dalam politik lokal di birokrasi pemerintah provinsi dan Kota.

Caranya masyarakat etnik dan agama memahami kedua identitas yang telah memasuki wilayah kekuasaan politik dan birokrasi di Kupang mereka beranggapan bahwa identitas merupakan simbol kekuatan kelompok yang bisa memberikan legitimasi secara turun temurun karena terikat dengan peran kultural yang tetap tumbuh subur dalam masyarakat disamping identitas yang dapat bercampur dan bersama-sama membentuk identitas komunitas melalui *perkleinan* dan *perkawinan*.

Dengan demikian mobilisasi identitas etnik atau identitas agama di panggung kekuasaan bisa saja identitas tunggal atau jamak (meskipun umumnya tunggal), yaitu satu etnik tertentu atau satu agama tertentu. Dalam berbagai kasus politik kekuasaan, cara mereka menentukan elite politik dan birokrasi harus melalui kebsahan kelompok tersebut, baik pencalonan elite politik atau eselon dalam jabatan birokrasi pemda provinsi dan kota yang nampak identitas tunggal lebih dominan, entah mewakili etnik saja atau mewakili hanya kelompok agama. Karena etnik dan agama menjadi ukuran yang dominan dalam berbagai kebijakan pengaturan kekuasaan elite, tetapi nampaknya agama dianggap lebih dominan karena agama lebih mudah diminimalisir dalam upaya dukungan dari pada kepentingan etnik.

Berbagai alasan-alasan penggunaan pola persaingan ini telah memperkuat pelembagaan identitas karena etnik atau agama yang sudah melembaga menjadi suatu budaya menopang kekuasaan telah diterima dan diyakini sebagai kelompok yang berada dalam strata atas pemerintahan. Mobilisasi jaringan kekerabatan melalui elite kepada semua tokoh etnik dan agama diciptakan semata-mata untuk memenangkan persaingan. Disamping penggunaan pola yang mendasari basis etnik dan dalam Partai Politik, umumnya mereka yang beragama Katolik cenderung mendukung partai yang benefaskan Katolik seperti Parkindo yang melebur menjadi PDIP, sedangkan mereka yang beragama Protestan cenderung mendukung parta Golkar, disamping wilayah di

Kupang juga mendukung pola persaingan ini dengan berkelompoknya masyarakat etnik dalam wilayah-wilayah tertentu.



BAB V
DAMPAK PERSAINGAN
MERAH KEMUDAAN
TERHADAP MASYARAKAT
DI KUPANG

BAB V DAMPAK PERSAINGAN MERAIH KEKUASAAN TERHADAP MASYARAKAT DI KUPANG

Di dalam masyarakat multietnik dan agama, terdapat beragam kepentingan. Persaingan merupakan sebuah proses perjuangan untuk memperoleh sesuatu yang berharga dan terbatas jumlahnya, yang dilakukan oleh dua orang atau lebih atau di antara dua kelompok atau lebih (Suparian, 2004 :51). Di masyarakat muncul beragam kelompok dan individu yang berbeda kepentingan. Mereka saling bersaing untuk memperoleh sumberdaya yang langka. Dalam konteks ini kekuasaan (*power*) adalah kemampuan kelompok atau individu untuk memenangkan persaingan tersebut.

Bagian awal ini membahas perambatan dampak persaingan ke kekuasaan politik dan kekuasaan birokrasi. Di Kupang, eskalasi politik lokal menunjukkan kompetisi yang ketat. Selain berkiblat pada komitmen murni politik, para elit juga mengedepankan simbol-simbol kultural ketika memasuki ranah politik dan birokrasi. Setidaknya mobilitas elit lokal berlangsung dalam arena pilkada dan organisasi birokrasi. Persaingan etnik dan agama telah merambat pula ke dua lembaga ini, di mana pilkada langsung menjadi penentu utama calon.

Pembahasan kedua mengenai kelompok pendukung. Etnik dan agama bisa berfungsi sebagai pendukung elite, seperti yang terjadi di Kupang yang sekarang bisa memenangkan calon. Jadi, etnik dan agama memegang peran penting bagi elit, disamping partai politik (*partol*). Pengaruh figur lebih besar daripada pengaruh partai. Apakah hal ini

merupakan pertanda bahwa partai-partai sudah mulai ditinggalkan pendukungnya. Ketika calon elite berkampanye dalam pilkada Mei 2008, rakyat NTT yang pertama kali memilih langsung gubernur dan wakilnya tentu mendengar pidato-pidato dan retorika politik mereka. Pada awalnya pasangan Ibrahim Medah-Paulus Moa-Tulus disebut-sebut berpeluang besar untuk memenangkan pemilihan gubernur NTT, dan pasangan Yonas Salean dan Alex Ena berpeluang memenangkan pemilihan walikota Kupang. Faktanya, sebagian besar massa propinsi ini memilih pasangan Fren sebagai calon elite dari kelompok Katolik. Prediksi optimistik karena Tulus diusung Partai Golkar yang dominan Protestan. Tapi Iban, yang Ketua Golkar dan juga Bupati Kupang sejak 1999, ternyata meleset sebagai akibat basis dukungan kelompok Protestan tidak semuanya mendapat dukungan dari dataran Soe dan TTU yang sebagian besar Katolik. Menurut perkiraan masyarakat, etnik dan agama Frans Lebu Raya Wagub 2003-2008 dan Esthon Foenay (mantan Ketua Bappeda) memperoleh peluang lebih besar untuk menang. Gaspar Ehok mantan birokrat senior propinsi juga tersisih. Sejarah politik baru di NTT telah terjadi.

Pembahasan ketiga mengenai kelompok bukan pendukung. Kelompok bukan pendukung lebih banyak dari kelompok masyarakat yang tempat tinggalnya heterogen atau mereka yang tidak memiliki kandidat favorit yang menurut mereka lebih mantap, tetapi pijakan-pertimbangan emosional, tradisional dan primordial juga menjadi parameter (seperti orientasi etnis dan agama). Karena itu, dampak persaingan terhadap

masyarakat kota Kupang dalam menentukan elite untuk menduduki posisi kekuasaan tidak terlepas dari pola persaingan para elite yang dipengaruhi oleh anggapan-anggapan keberadaan kelompok yang bisa diterima di kalangan masyarakat pendukung. Mereka merupakan kelompok yang memiliki sifat terbuka dan tertutup. Karena itu, ketika mereka berada dalam garis batas untuk tidak mendukung, maka mereka merasa telah dikucilkan dalam kelompok masyarakat lainnya.

Pembahasan keempat mengenai hubungan antara pendukung dan bukan pendukung. Pola persaingan yang telah membudaya di Kupang merupakan suatu bentuk persaingan elite dalam upaya mencapai kekuasaan di birokrasi dan melibatkan semua kelompok etnik dan agama yang melegitimasi elite mereka untuk berkuasa. Disamping peran etnik dan agama yang besar dalam pengkaderan elite, peran anggota-anggota keluarga lewat patron di Kupang merupakan faktor yang penting sebagai bagian dari sistem patrilineal dalam kehidupan politik masyarakat etnik di Kupang. Para pendukung dan bukan pendukung biasanya datang dari kelompok etnik atau agama yang merasa bahwa elite mereka harus mendapat tempat dalam kekuasaan di Kupang. Salah satu cara untuk memperkuat ikatan antar anggota pendukung adalah dengan memberikan kepuasan atas tuntutan dari anggota masyarakat pendukung. Jenis dukungan seperti ini bersifat spontan. Terjadilah persaingan antar elit lokal untuk memperebutkan jabatan-jabatan tertentu. Identitas agama seringkali dilibatkan untuk mobilisasi massa dan untuk menarik simpati kelompok lain. Tokoh-tokoh agama berusaha menjaring dukungan lewat

semua kegiatan keagamaan serta organisasi keagamaan di tingkat wilayah dan desa.

Pembahasan Kelima yang merupakan jawaban Implikasi dari penggunaan tiap pola persaingan di kalangan pendukung dan bukan pendukung serta hubungan antara pendukung dan bukan. Kondisi di Kupang memperlihatkan betapa kuatnya peran dan sentimen kelompok dalam mempertahankan kedudukan kelompok, kelompok yang ada akan berusaha sedemikian rupa agar keinginan para kelompok mendapat dukungan yang riil dalam masyarakat, aspirasi ini telah menjadikan pilihan jatuh pada kepentingan atas dasar etnik dan agama.

Sikap tidak mendukung dari masyarakat etnik dan agama di Kupang merupakan sikap menolak atau tidak menerima kehadiran figur calon yang telah dipercaya. Sikap ini dipengaruhi oleh dominasi secara terus-menerus oleh suatu kelompok atau oleh karena kelompok bukan pendukung tidak mendapat kesempatan dan kepercayaan untuk masuk ke kekuasaan birokrasi sehingga mereka apatis terhadap figur manapun yang diajukan sebagai calon elite politik lokal.

Masyarakat pendukung adalah kelompok yang telah melegitimasi aktor-aktor yang dipercaya dan dapat berkompetisi secara terbuka dan benar-benar muncul sebagai simbol kekuasaan etnik dan agama yang telah dilegitimasi dalam upaya mendapat pengakuan dari semua anggota kelompok. Kehadiran mereka yang tidak mendukung secara politis adalah sebagai bagian dari ditariknya dukungan atau tidak mendukung pencalonan elite untuk jabatan birokrasi. Tindakan ini

merupakan protes karena mereka tidak mendapat kesempatan untuk berkiprah dalam birokrasi di Kupang. Pembahasan tentang pola persaingan antara pendukung dan bukan pendukung di Kupang merupakan bagian uraian untuk menjawab tujuan penelitian yang keempat.

Pola persaingan dalam masyarakat di Kupang dapat pula dilihat dari paradigma pola persaingan yang dikemukakan oleh Ife (1995), yang berpendapat bahwa pemberdayaan suatu persaingan berwujud dalam tata cara individu dan kelompok mengembangkan pola yang dapat dilihat dari perspektif pluralis, elit, dan struktural. Paradigma ini dapat digambarkan dalam tabel berikut.

Tabel 5.1
Paradigma Pola Persaingan Kekuasaan
dalam Masyarakat.

Perspektif	Pandangan Masyarakat Etnik & Agama	Pandangan Kekuasaan	Pemberdayaan (Empowerment)
Pluralis	Persaingan kepentingan; kelompok dan individual	Kemampuan untuk memenangkan persaingan kekuasaan	Mendidik individu/kelompok bagaimana bersaing di dalam aturan
Elite	Persaingan kepentingan secara ketat pada kekuasaan kelompok dan elite yang dominan	Diuji secara meluas oleh elite melalui pemilikan dan pengendalian kekuasaan atas institusi dominan	Bergabung dan mempengaruhi elite, bentuk aliansi dengan elite, berhadapan-hadapan dalam bersaing dengan elite dan kelompok lain.
Struktural	Terstratifikasi menurut bentuk dominan struktur yang menindas, kelas, suku/ras, agama	Diuji melalui kelompok dominan melalui struktur yang menindas	Pembebasan, perubahan struktur secara mendasar, menantang penindasan struktural

Sumber : Pola Persaingan Kekuasaan Model Ife (1995).

Pada perspektif pluralis, persaingan antar elite dalam kelompok atau individu tidak menjadikan kekuasaan secara mutlak, tetapi lebih dimaksudkan sebagai upaya untuk memenangkan persaingan secara mutlak. Dalam perspektif elite, pandangan etnik dan agama diterapkan secara ketat dalam persaingan karena telah teruji dapat mengendalikan kekuasaan secara dominan. Dalam institusi birokrasi, pemberdayaan dalam persaingan berhadapan dengan tuntutan semua masyarakat baik etnik maupun kelompok agama.

Paradigma pemberdayaan yang sesuai dengan strukturalisme ialah pemberdayaan struktural. Menurut pemikiran ini, struktur masyarakat dilihat berbentuk hierarkis, yaitu ada kelompok dominan yang menindas kelas, suku, gender dan lapisan bawah lain. Kekuasaan dimaknai sebagai adanya kelompok dominan yang seakan-akan memiliki hak untuk menindas. Oleh karena itu, pemberdayaan diwujudkan dalam bentuk pembebasan, melawan penindasan struktural, dan mengadakan perubahan struktur hierarkis masyarakat secara mendasar.

Paradigma struktural mengandaikan solidaritas dan pertentangan kelas sehingga memungkinkan pola kerjasama semua pihak dalam masyarakat. Kekuasaan tidak dimaknai sebagai kemampuan untuk mempengaruhi atau mengarahkan pihak lain, melainkan sebagai kemampuan untuk meningkatkan dan menjaga solidaritas sosial di antara seluruh lapisan masyarakat tersebut.

Melihat pola persaingan dalam struktur masyarakat multietnik dan agama di Kupang (dengan memperhatikan beragam pola perspektif

pluralis, elite, dan struktural) maka pemberdayaan masyarakat di Kupang semuanya melalui pola persaingan dengan melibatkan semua komponen etnik dan agama yang saling tergantung serta hubungan antara anggota-anggota kelompok pendukung, antara anggota-anggota kelompok bukan pendukung serta antara kedua kelompok itu. Dengan melihat pola yang terjadi seperti disajikan dalam bab tiga dan bab empat, maka pola persaingan ini lebih menunjukkan peran perspektif elite dengan melibatkan etnik dan agama.

Dalam perspektif elite, persaingan kepentingan dilakukan secara ketat karena persepsi mereka ternyata terpusat pada kekuasaan dan pengendalian kekuasaan dalam masyarakat diyakini oleh elite akan menjadi dominan bagi elite dan kelompok pendukung elite, yakni etnik dan agama yang didukung oleh ikatan kekeluargaan. Hal ini disebabkan karena antusiasme dan harapan masyarakat di Kupang sangat tinggi terhadap elite baik yang ikut dalam proses pemilihan kepala daerah secara langsung maupun mereka yang diangkat dalam jabatan eselon dua dan tiga di pemda provinsi NTT dan Kota Kupang. Rakyat pemilih berharap banyak akan berbagai perubahan yang menyejukkan di birokrasi setelah dipraktekkan pilkada langsung ini dengan dukungan pembagian dan pemerataan etnik dan agama. Namun antusiasme publik tersebut mulai disusupi rasa was-was, karena secara samar-samar mulai terlihat tanda-tanda sentimen primordialisme yang cukup kuat di beberapa daerah.

Untuk memberdayakan masyarakat di Kupang baik yang mendukung maupun yang tidak mendukung, masyarakat selalu berhadapan dengan elite, kelompok elite, dan mantan elite, termasuk kelompok agama dan kelompok etnik. Karena itu, pemberdayaan dengan perspektif struktural berhadapan dengan struktur masyarakat yang hierarkis, adanya kelompok dominan yang menindas kelas, suku, gender, dan lapisan bawah lainnya dan pandangan tentang kekuasaan yang dimaknai sebagai pemilikan hak kelompok elite dominan untuk menindas. Oleh karena itu, pemberdayaan diwujudkan dalam bentuk pembebasan, perlawanan terhadap penindasan struktural, dan penyusunan perubahan struktur hierarkis masyarakat secara mendasar¹⁹.

Menurut realitas perspektif struktural seperti di Kupang, pemberdayaan diwujudkan dalam bentuk pembebasan, melawan penindasan struktural, dan menyusun perubahan struktur hierarkis masyarakat secara mendasar. Struktur masyarakat dilihat berbentuk hierarkis, ada kelompok dominan yang menindas kelas, suku, gender, dan lapisan bawah lain. Akibat penindasan dan dominasi kelompok tertentu atas kelompok lain, maka

¹⁹ Paradigma pemberdayaan yang sesuai dengan keadaan masa kini ialah paradigma pasca-struktural. Paradigma pasca-struktural memandang masyarakat dari segi tata pemaknaan, pemahaman, bahasa, serta akumulasi dan penguasaan pengetahuan. Kekuasaan dimaknai sebagai pengendalian wacana, konstruksi pengetahuan, teks, dan sebagainya. Oleh karena itu, pemberdayaan diarahkan untuk mengubah wacana, mengembangkan pemikiran baru yang sesuai dengan potensi tiap pihak (subjektif), atau mengembangkan pendidikan yang membebaskan. Dalam paradigma di Kupang, tidak terjadi orientasi, tetapi upaya pemberdayaan justru lebih memicukan persaingan secara frontal, dimana semua komponen elite dari semua kelompok etnik lebih kuat memperjuangkan aspirasi kelompok masing-masing ketimbang memberdayakan kemampuan pemimpin yang rasional seperti yang dikemukakan oleh Weber. Semua kekuatan kelompok lebih diupayakan untuk memenangkan persaingan antara elite, antar mantan elite, antara tokoh agama dari masing-masing agama yang dibangun secara struktur dalam badan gereja yang tidak lepas sifat budaya patron-client. Dalam praktiknya, sifat *patron-client* yang kental dan ciri hirarkis birokrasi Weber dianggap berdampak mematikan inisiatif masyarakat dan kualitas pelayanan masyarakat menjadi tidak efisien.

timbullah keinginan semua kelompok agar di Kupang dalam setiap penentuan dan penempatan elite di birokrasi harus mempertimbangkan keseimbangan semua etnik dan agama agar bisa menghindari kecemburuan antara etnik yang ada di Kupang.

Karena salah satu fungsi birokrasi adalah mempersatukan kelompok-kelompok etnis yang berbeda ke dalam satu struktur yang dirasakan adil oleh semua pihak, maka strategi multikulturalisme dianggap lebih tepat sehubungan dengan keberagaman etnik dan agama dalam rekrutmen pegawai maupun penentuan jabatan-jabatan eselon di birokrasi. Akan tetapi, setiap pilihan terhadap suatu sistem persaingan memiliki kelemahan tersendiri karena selalu ada dilema antara isu kualitas di satu sisi, dengan representasi kekuasaan etnik dan agama di sisi lain. Namun sebagai lembaga dan fungsi yang bersifat melayani, pemenuhan syarat kompetisi secara modern perlu dilakukan.

5.1. Perambatan Dampak Persaingan ke Kekuasaan Politik dan Kekuasaan Birokrasi

Sehubungan dengan persaingan untuk memasuki jabatan politik dan birokrasi Pemda Provinsi NTT dan Kota Kupang, dalam jabatan birokrasi persaingan telah menimbulkan dampak terbuka yang signifikan dimana mereka yang memiliki kemampuan untuk menduduki jabatan sekda dan eselon II bersaing dengan menggunakan semua prosedur dan kompetensi mereka. Hal ini tentu melibatkan campur tangan etnik dan agama melalui pejabat atau intervensi politik yang masih dominan dalam menetapkan pejabat yang berlatar belakang memiliki kesamaan etnik dan agama dari

pejabat politik tersebut. Perambatan keikutsertaan tokoh etnik dan agama dimaksudkan agar wakil dari umat juga memiliki tempat yang seimbang dalam jabatan elite birokrasi.

Pada tataran jabatan elite politik, para elite dan mantan elite bergantian mengunjungi basis kelompoknya baik yang Protestan maupun Katolik, terutama basis etnik yang dianggap dominan dalam satu kelurahan (seperti Kelurahan Kelapa Lima yang dominan etnik Rote, Kelurahan Naikoten yang dominan etnik Flores). Kecenderungan ini mengindikasikan belum tumbuhnya kesadaran baru di kalangan elite dan mantan elite untuk mempertahankan kekuasaan yang bersumber dari kekuasaan 'tradisional' mereka, dengan pendekatan ranah masyarakat sipil. Wawancara dengan sejumlah sumber informasi mengungkapkan bahwa pendekatan masyarakat sipil itu bukanlah tanpa masalah karena sebagian kalangan elite dan tokoh etnik masih mencurigai bahwa kawan-kawan mereka sendiri mencoba membangun hubungan kekuasaan yang lebih kuat bagi kepentingan etniknya sendiri.

Di Kupang, semua pola persaingan melibatkan pimpinan dan tokoh agama dan etnik. Mereka berperan ikut menentukan calon pimpinan daerah di Kupang. KPUD NTT, sebagai salah satu lembaga pemilu, melegitimasi warga masyarakat yang secara formal berhak ikut pemilu termasuk sebagian tokoh agama yang berperan menggerakkan umat beragama di NTT (seperti Frater, yang tidak diakomodir oleh kelurahan, atas permintaan umat Katolik suara mereka didengar oleh KPUD NTT). Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) Nusa Tenggara Timur akhirnya

memutuskan mengakomodir hak politik 189 frater (calon imam Katolik) dari Seminari Tinggi St Mikael Kupang untuk mengikuti Pemilu Gubernur NTT. Keputusan tersebut hanya berlaku bagi para frater setelah melakukan koordinasi dengan KPUD Kabupaten Kupang (demikian kata Ketua KPUD Provinsi NTT, Robinson Ratukoreh, di Kupang). Hal itu dikemukakan tatkala menjawab wartawan seputar sikap KPUD Provinsi NTT terhadap pengaduan 189 frater ke KPUD NTT pada Kamis (12/6) karena hak politik mereka sebagai pemilih untuk pemilu gubernur pada 14 Juni 2008 tidak diakomodir oleh pemerintahan Desa Penfui Timur, yang secara politis merupakan wilayah basis Golkar. Dilanjutkan "setelah berdialog dengan para frater dan berkoordinasi dengan KPUD Kabupaten Kupang, ada kesepakatan untuk mengakomodir hak politik para frater", kata Ratu Koreh dalam jumpa pers bersama Desk Pilkada Gubernur NTT. Mengenai pemilih lain yang belum terdaftar, dia mengatakan, tidak bisa diterima kecuali mereka yang namanya sudah tercantum dalam daftar pemilih tetap. Di samping itu, para pemilih pemula yang mendaftarkan diri pada saat terjadi pergeseran jadwal hari H pemungutan suara dari tanggal 2 Juni menjadi 14 Juni, juga diakomodir. Menurut dia, adanya perlakuan khusus kepada para frater ini karena selalu proaktif untuk memperjuangkan hak politik mereka dalam Pilgub NTT. Ketua Umum Frater Seminari Tinggi St Mikael Kupang, Gusti Bastian, secara terpisah mengatakan pada 28 Mei 2008, ada beberapa orang yang mengaku sebagai petugas dari Kantor Dinas Kependudukan Kabupaten Kupang mendatangi kampus seminari di Penfui untuk menyerahkan data

kependudukan dalam rangka Pilkada Gubernur NTT. Setelah dilakukan koreksi, katanya, sebagian besar nama yang didata petugas tersebut tidak ada sehingga didaftar nama pemilih baru di lingkungan seminari tinggi yang jumlah seluruhnya mencapai 189 orang. Dia mengatakan, menghargai keputusan KPUD Provinsi NTT untuk mengakomodir para frater dalam Pemilu Gubernur NTT pada 14 Juni ini.

Pola persaingan elite birokrasi di Kupang yang melibatkan kelompok-kelompok elite agama dan elite nonformal (tokoh masyarakat dan tokoh adat) telah memberikan dukungan kuat kepada elite berdasarkan legitimasi kelompok etnik maupun kelompok agama. Dengan berperannya para pimpinan agama (Protestan dan Katolik), semua umat menentukan pilihan atas dasar kesamaan etnik dan agama. Budaya feodalisme dan politik mobilisasi berdasarkan etnik dan agama menjadi realitas yang tidak terelakkan sebagai faktor penentu yang masih kuat mendominasi persaingan kekuasaan elite di Kupang.

5.2. Dampak Terhadap Kelompok Pendukung

Masukan-masukan yang berupa tuntutan saja tidaklah memadai untuk keberlangsungan kerja suatu sistem politik. Input tuntutan hanya bahan dasar yang dipakai untuk membuat produk akhir, yang disebut keputusan. Tuntutan-tuntutan yang timbul dan keputusan-keputusan yang dihasilkan disebut dukungan (Adrianus, 2006 : 64). Tanpa dukungan, tuntutan tidak akan bisa dipenuhi atau konflik tidak akan terselesaikan. Bila tuntutan hendak ditanggapi oleh anggota sistem yang memperjuangkannya menjadi suatu keputusan yang mengikat dan ingin

mempengaruhi proses-proses yang relevan, mereka harus mampu memperoleh dukungan dari pihak-pihak lain dalam sistem tersebut.

Dengan demikian ada dua macam perilaku dukungan. Pertama, perilaku itu terwujud dalam tindakan yang mendorong pencapaian tujuan dan kepentingan orang lain. Dan kedua, perilaku itu mungkin berwujud pemberian suara mendukung pencalonan seseorang pimpinan atau membela dan mempertahankan keputusan yang dibuat oleh badan yang berwenang. Dalam kasus ini dukungan itu dinyatakan dalam bentuk tindakan nyata dan terbuka. Sebaliknya, perilaku mendukung itu mungkin pula tidak terwujud dalam tindakan yang nampak nyata dari luar, tetapi merupakan sikap bathiniah yang berupa pandangan atau suasana pikiran.

Sikap mendukung (*supportive*) merupakan sekumpulan kecenderungan yang kuat atau kesediaan untuk bertindak demi orang lain. Hal ini tampak jelas di kalangan orang yang setia pada ikatan etnik atau agama tertentu. Albert Foenay (elite mantan elite) mengungkapkan saat menghadiri pertemuan intern tokoh-tokoh Atoin Meto di Labat (2007) bahwa "faktor etnik, khususnya Timor, selalu menguntungkan seorang kandidat yang berasal dari etnik Timor dalam pemilu walikota maupun bupati ketimbang faktor bukan-Timor. Suasana primordialisme di masyarakat harus diterima sebagai suatu fakta," ungkapnya. Di masyarakat NTT, hubungan etnik dan keagamaan merupakan memori kolektif pertama tatkala warga masyarakat desa akan menentukan pilihan pimpinan mereka.

Elite birokrasi yang ambisius dengan sengaja mengeksploitasi kesadaran etnis dan agama untuk menggalang kekuatan dan memicu pelbagai gerakan etnik dan keagamaan demi kepentingan kelompok sendiri. Hal ini terbukti dari keterlibatan para calon Gubernur/Wagub dalam arena pertarungan. Pasangan-pasangan itu adalah Drs. Frans Lebu Raya - Ir. Eston Foenay, MSi, alias FREN, yang diusung PDI Perjuangan. Pasangan Drs. Gaspar Parang Ehok – Yulius Bobo, SE, MM, alias GAUL, dideklarasikan oleh partai-partai gurem.

Figur lain yang ikut meramaikan perebutan dengan pintu masuk melalui gabungan partai adalah Kombes Polisi Alfons Loemau, putra NTT asal Belu yang kini bertugas di Mapolda NTT. Dikabarkan, Loemau akan berpasangan dengan Doktor Frans Salesman, ketua Bappeda Manggarai sekarang. Paket ini disebut-sebut sudah mengantongi empat kursi Partai Damai Sejahtera (PDS) dan tengah membidik Partai Demokrat. Tetapi kalau pun dua partai itu berhasil ditarik mereka masih kurang tiga kursi untuk mencapai quota 15%. Sementara satu figur lagi, yang masih samar-samar, adalah Jhonatan Nubatonis, putra TTS yang kini berkiprah di Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Disebut-sebut Ketua organisasi Persatuan Orang Timor (POT) ini akan berpasangan dengan dr. Valens Sili Tupen, mantan Kadis Kesehatan Ngada, yang kini memimpin Dinas Kesehatan Flotim. Dua tokoh nonpartai ini masih belum diketahui soal partai pintu masuknya, sehingga mereka masih mencari pendukung untuk dapat bersaing dengan calon-calon dari partai yang telah mendapat dukungan kursi di parlemen.

Bagaimana dengan pendukung persaingan di tubuh Golkar? Sekretaris Golkar, Cyrilus Bau Engo, menyebut bahwa LSI masih melakukan survei untuk menentukan siapa yang dominan di mata publik. Tapi, sesungguhnya ada tiga figur dominan di bawah partai beringin, yakni, Drs. Ibrahim Agustinus Medah (Ketua DPD Golkar NTT/Bupati Kupang), Victor Bungtilu Laiskodat, SH (anggota DPR-RI), dan Drs.Melkianus Adoe (Ketua DPRD NTT). Sebagai pemegang tongkat komando partai di NTT, Medah sesungguhnya punya peluang besar, tapi belakangan ia digebuk dengan sejumlah kasus dugaan korupsi di Kabupaten Kupang yang proses hukumnya masih jalan di tempat.

Peta pendukung kandidat membenarkan apa yang dikatakan mantan sekretaris DPD PDIP NTT, Ir. Karel Jani Mboeik, bahwa faktor yang menentukan siapa yang bakal memenangkan pertarungan nantinya adalah massa pemilih pendukung dari Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS). Selain merupakan kabupaten dengan jumlah pemilih terbesar di NTT, hampir bisa dipastikan tidak ada figur dari wilayah ini yang maju bertarung; sebab posisi Jonathan Nubatonis masih cukup sulit mendapatkan pintu. "Siapa pun yang menang di TTS, dialah yang akan menjadi gubernur kalau konstelasinya macam sekarang ini," ujar Jani Mboeik optimistis. Apalagi diyakini pemilih NTT masih belum cukup nasionalis dan rasional. Orang masih cenderung memilih dengan pertimbangan kedekatan emosional primordialistik.

Dalam keadaan ini posisi politik Piet Tallo menjadi kuat. Mantan bupati TTS dua periode ini masih sangat didengar oleh para tokoh politik dan

warga TTS. Misalnya, pertarungan Pilgub lima tahun silam. Golkar TTS mati-matian mempertahankan Piet Tallo, bahkan sampai nekat memerintahkan wakilnya di DPRD NTT untuk memilih paket Tallo-Lebu Raya yang diusung PDIP. Selain karena di TTS masih ada Chris Tallo (adik Piet Tallo) keberanian Golkar TTS yang menantang ketetapan DPP-Golkar, yang mendukung Eston Funay-Gaspar Ehok, bukanlah sesuatu yang mudah. Tapi Golkar TTS tentu tak mau kehilangan massa pemilih TTS menghadapi pemilu 2004. Sesungguhnya Lebu Raya punya peluang menggaet massa pendukung Tallo, karena dialah penyelamat Tallo untuk kembali memimpin NTT kedua kali, setelah Golkar meninggalkan Tallo.

Sekalipun ketika itu Tallo juga punya kans di Fraksi Gabungan untuk berpasangan dengan Simon Hayon, tapi prosesnya tidak semulus jika melewati pintu PDIP. Itu adalah persaingan elite tahun 2004. Langkah politik PDIP setelah calonnya duduk di puncak kekuasaan justru sering balik menggebuk Tallo. Misalnya, kasus Sarkes yang dikerjakan orang-orang dekat pusat kekuasaan PDIP menyebabkan Tallo harus berurusan dengan polisi. Lebih parah lagi, gempuran politisi PDIP atas proyek pembangunan gedung Bank NTT yang memojokkan sejumlah elite Protestan pendukung dekat Piet Tallo. Disinyalir bahwa rumor tentang meninggalnya Piet Tallo (pada saat sakit keras di Singapore) sengaja ditiupkan untuk melanggengkan langkah Lebu Raya mengambil alih kekuasaan dari tangan Tallo. "Dulu merengek-rengok minta gandeng Piet Tallo, setelah masuk malah balik menikam dari belakang, ujar salah

seorang tokoh yang dikenal dekat dengan Piet Tallo, karena persaingan antara Katolik vs Protestan.

Lalu bagaimana kaitan antara kebangkitan masyarakat etnik dan agama sebagai pendukung elite birokrasi dan sebagai momentum yang dapat mempercepat proses pergantian kepemimpinan politik Katolik vs Protestan secara adil di tingkat lokal? Tidak mengherankan jika pergantian dan persaingan dalam jabatan elite di birokrasi selalu diwarnai oleh tuntutan dan harapan berbagai kelompok untuk dapat merepresentasikan kepentingan kelompoknya dalam mencapai kekuasaan. Karena itu, dukungan selalu terjadi dalam kelompok baik etnik sendiri maupun agama sendiri. Sayangnya, tidak sedikit kaum elite birokrat yang merasa perlu untuk memanfaatkan ketiga macam identitas (etnik, agama dan kekeluargaan) sebagai alat untuk mendongkrak pergantian posisi kepemimpinan secara seimbang sebagai kesepakatan mereka agar dapat ikut bermain di dalam perebutan kekuasaan.

Ketika para elite birokrat mulai berbicara secara terbuka mengenai pentingnya solidaritas golongan etnik dan agama, maka lapisan masyarakat bawah pun mencernanya sebagai suatu justifikasi bahwa saat ini kesadaran golonganlah yang paling penting bagi kehidupan mereka pada organisasi birokrasi. Dalam situasi semacam ini, ditambah dengan fakta kesenjangan ekonomi, maka rakyat menjadi sensitif berlebihan dan mudah dibakar oleh pelbagai isu kepentingan suku dan agama.

Di Kupang strategi menggabungkan dua calon berlatarbelakang etnis merupakan satu celah untuk merebut suara pemilih tradisional yang masih

melandaskan pilihan mereka berdasar persamaan latar belakang kedaerahan calon. Hal yang sama berlaku jika menelisik komposisi penduduk berdasar agama, yakni Suku Alor menganut agama Islam (17,66%), Rote, Sabu dan Timor menganut agama Protestan (54,03%), Flores menganut agama Katolik (27,09%), Hindu Budha (1,19%), dan lain-lain (0,03%) (*NTT dalam angka 2006*). Di Kupang, Protestan mayoritas tetapi secara umum di NTT Katolik adalah mayoritas. Data Kanwil Departemen Agama Provinsi NTT menunjukkan bahwa penduduk paling banyak memeluk agama Kristen Katolik (53,47%) yang terkonsentrasi di Timor Tengah Utara, Belu, dan seluruh Flores serta Lembata. Pemeluk terbanyak berikutnya adalah Kristen Protestan (35,46%) yang terkonsentrasi di Kupang, Sumba Barat dan Timur, Timor Tengah Selatan, dan Kota Kupang.

Jika menggunakan pendekatan etnis dan agama, calon yang memiliki peluang cukup besar adalah pasangan calon gubernur Frans Lebu Raya-Esthon Foenay yang diusung PDIP dan mencakup kelompok-kelompok beragama Katolik-Protestan. Frans-Esthon menang dari aspek etnik dan memenuhi harapan orang Flores bahwa gubernur harus Katolik dan Flores, sementara 28% etnik Timor adalah Katolik yang juga mendukung Frans dan Esthon (yang berasal dari etnik Timor). Pasangan Frans-Esthon, yang mewakili masyarakat etnik Flores dan Timor dengan kendaraan PDI-P dalam pilkada di tingkat provinsi, mengukur peluang kesuksesan dari latar belakang calon dalam pemilihan gubernur NTT yang berlangsung dalam persaingan yang cukup ketat. Ada dua pasangan yang

dicalonkan dari koalisi rakyat Flobamor, tetapi pasangan Benny Harman digugurkan oleh KPUD Provinsi.

Frans Lebu Raya merupakan calon gubernur dari parpol yang sebelumnya menjabat sebagai wakil gubernur NTT, sedangkan Esthon Foenay dari birokrat yang juga sebagai ketua Bapeda NTT. Pasangan ini dianggap sebagai pasangan figur yang mewakili etnik Flores-Timor dan Protestan-Katolik, yang secara primordial telah terwakili dua kekuatan besar masyarakat etnik dan agama di NTT. Frans yang mewakili seluruh etnik Flores serta utusan gereja Katolik mendapat tempat di hati warga etnik Flores. Pimpinan gereja Katolik berharap bahwa Gereja Katolik mengambil peran yang proporsional dalam menentukan pemimpin di daerah, menjadi kelompok penekan (*pressure group*) pada saat kepentingan masyarakat mulai terpinggirkan oleh kekuasaan politik dan ekonomi. Dengan kata lain, gereja Katolik harus berperan memperkuat masyarakat sipil.

Disamping itu, Esthon Foenay juga dalam kalangan masyarakat Timor mendapat dukungan sebagai utusan etnik Timor. Esthon datang dari kalangan Kefetoran Foenay yang oleh seluruh warga masyarakat Timor secara bulat diberikan dukungan baik dari kalangan Timor Protestan maupun Timor Katolik. Pengelolaan wilayah adat ini memberikan legitimasi bagi pemuka adatnya mulai dari *Sonbay* (gelar raja untuk Suku Dawan), *fetor* (setara dengan camat saat ini) hingga *temukung* (setara dengan kepala desa)²⁰.

²⁰ Kekuasaan kefetoran bagi masyarakat Timor sangat tinggi, Para *Fetor* menjadi patron bagi para *temukung* yang ada di wilayah kekuasaan adatnya (beserta dengan para warga

Hubungan antara *sonbay* dengan para *fetor* dan *temukung*-nya sebenarnya relatif longgar (semacam kerajaan *paguyuban*). Tiap *fetor* dan *temukung* dapat dikatakan memiliki kewenangan *semi-otonom* dalam mengelola lahan adatnya. Dengan demikian, lahan-lahan adat yang ada di Kabupaten Kupang sebenarnya dikuasai oleh para *fetor* dan *temukung*. Para *fetor* dan *temukung* inilah yang mengatur pemanfaatan lahan adat bagi warga adatnya. Tanah suku yang tidak digarap oleh raja dan *fetor* dibagikan kepada warga sukunya untuk dijadikan lahan garapan dengan hak pakai (bukan hak milik). Hak pakai inilah yang selanjutnya diwarisi dari orang tua ke anaknya. Jadi, secara kultural, sebenarnya di Kabupaten Kupang tidak ada kepemilikan lahan secara pribadi. Setiap warga adat berhak menggarap lahan milik sukunya asalkan meminta ijin terlebih dahulu kepada para pemuka adatnya (*temukung* atau *fetor*). Dengan demikian, semua orang Timor menganggap *fetor* sebagai patron yang memberikan kehidupan bagi semua warga etnik Timor. Karena itu, mereka secara bulat menjatuhkan suaranya pada Esthon sebagai calon wakil gubernur NTT.

Tidak jarang politik primordialisme ini justru semakin memperkuat pembelahan masyarakat atau sektarianisme dan etno-regiosentrisme yang cenderung kontraproduktif bagi keberlangsungan masyarakat

adatya). Para *temukung* ini menjadi patron bagi para warga adatnya. Jadi dalam kehidupan sehari-hari, para *fetor* ini dapat dikatakan merupakan *raja-raja* kecil yang berkuasa atas lahan-lahan adatnya. Kekuasaan *Sonbay* umumnya baru nampak pada saat ada upacara perkawinan dan kematian. Bila ada keluarga *sonbay* yang menikah atau meninggal, seluruh warga suku berkewajiban memberi sapi, kerbau, kuda dan kebutuhan pesta lainnya. Ikatan sosial dalam suatu *kefetoran* (sub suku) sangat kuat. *Fetor* (termasuk pula para *temukung*-nya) berkewajiban membagi secara adil semua kekayaan adatnya, mulai dari tanah hingga ternak kepada para warga adatnya hidup sejahtera. Kelaparan yang menimpa para warga adatnya dianggap merupakan tamparan yang memalukan bagi si *fetor*.

majemuk di Kupang. Belum lagi dengan persaingan pilkada di tingkat bawah sebagai pihak yang paling merasakan panasnya euphoria pilkada, yang dapat dengan mudah termakan isu atau terprovokasi untuk melakukan hal-hal yang dapat memicu ketegangan bahkan konflik hanya karena persoalan primordialisme seperti di Kupang.

5.3. Dampak Terhadap Kelompok Bukan Pendukung

Tak satupun sistem politik yang dapat berfungsi dengan baik ketika anggota-anggotanya tidak bersedia mendukung eksistensi suatu kelompok elite atau etnik yang menekankan perbedaan di antara kelompok tersebut dalam suatu persaingan secara damai. Bagi masyarakat Kupang, sikap untuk tidak mendukung suatu keputusan politik khususnya bagi calon elite di pemerintahan tampak dalam sikap dan perilaku kelompok. Seseorang akan ikut menentukan keputusan politik apabila mendapat restu dari kelompoknya, khususnya dalam keluarganya.

Pembentukan kelompok dan organisasi yang didasarkan atas ikatan etnis dan kekeluargaan dimaksudkan untuk memudahkan dalam mengelola dan mendapatkan sumber-sumber yang memuluskan jalan menuju pencapaian ekonomi, sosial, dan kekuasaan. Kelompok-kelompok itu memiliki sifat terbuka sekaligus tertutup. Dikatakan terbuka karena siapa saja bisa masuk kelompok tersebut asalkan memenuhi syarat-syarat yang ada; tertutup bila komunitas atau orang-orang yang memiliki kesamaan saja yang dapat tergolong ke dalam kelompok tersebut. Misalnya, kelompok Fongasama merupakan kelompok warga Katolik Flores yang bergerak dalam bidang ekonomi dan sosial dan

sedikit saja yang memasuki wilayah kekuasaan atau orang-orang/marga/suku/etnis dari Flores hanya terbuka bagi orang-orang Flores dan tidak mendukung dan tertutup bagi orang-orang dari suku lain yang ada di Kecamatan Kupang Tengah. Hal yang sama terjadi di kalangan kelompok-kelompok keagamaan yang bersifat tertutup bagi warga agama lain.

Karena ikatan keluarga, maka ada konsekuensi psikologis turun temurun berkenaan dengan keputusan yang berhubungan dengan etnik atau agama sendiri (yang secara struktur mendapat legitimasi badan gereja). Karena sikap (dukung dan tidak mendukung) tidak selamanya datang dari pribadi, melainkan terjadi dalam ikatan keluarga luas yang terungkap dalam ikatan kelompok RT, RW, dan dapat pula mewakili suatu wilayah desa/kelurahan. Misalnya Kupang, ikatan atas dasar kekeluargaan terlihat kuat dalam struktur organisasi birokrasi, dinas-dinas serta unit fungsional baik di pemerintahan provinsi maupun kota Kupang. Apabila seorang anggota suku tertentu menjadi kepala dinas, maka komposisi birokrasi diperlukan sebagai warisan keluarga sehingga anggota-anggotanya dapat menempati posisi-posisi yang dianggap penting bagi kelangsungan kekuasaan keluarga. Sementara itu, apabila hal itu tidak terjadi, maka orang yang menduduki posisi birokrasi tertentu tidak mendapat pengakuan semestinya, sehingga semua keputusan yang bersangkutan tidak mendapat dukungan kelompok keluarga itu. Dengan demikian, sikap (mendukung dan tidak mendukung) terhadap calon elite dari etnik atau agama tertentu merupakan faktor penentu kelompok etnik

atau agama tersebut. Karena itu, jika seorang dari kelompok etnik atau agama memilih untuk tidak mendukung suatu keputusan, maka secara psikologis orang tersebut telah menjauhkan diri dari ikatan persekutuan etnik atau agamanya dalam hubungan sosial hari-hari. Walaupun tidak kasat mata pengaruh ikatan keluarga memberi tekanan yang dirasakan kurang nyaman bagi seorang apabila tidak mendukung sesuatu keputusan politik yang didukung kelompok etnik ataupun agamanya.

Dampak dari tidak mendukungnya seorang aktor dalam politik birokrasi, kelompok atau aktor yang tidak mendukung mengatakan bahwa upaya mereka merebut jabatan politik lebih terlihat sebagai aksi individual, bukan sebagai aksi kolektif yang didukung oleh kelompok etnik dan mekanisme organisasi dan memungkinkan akuntabilitas politik bisa tetap berlangsung dalam kelompok etnik. Boleh jadi tindakan ini dilakukan karena dorongan ketidaksabaran, akan tetapi implikasinya justru memperburuk kondisi keseimbangan. Maksudnya, aktor yang diunggulkan oleh etnik malah tidak mendapat tempat sebagai elite sehingga bagi kelompok yang tidak mendukung mengatakan bahwa keseimbangan belum mewakili kelompok etnik yang bersangkutan. Basis organisasi cenderung dibuat untuk kepentingan temporer, sesekali sebagai hasil kesepakatan diantara sejumlah tokoh populer, dan bersamaan dengan itulah aktor-aktor alternatif muncul sebagai tokoh-tokoh karismatik yang baru. Kelompok etnik yang gagal melakukan de-monopolisasi elit-dominan, di pihak lain aktor berpengaruh justru mulai melebarkan pilihan cara-cara memobilisasi dukungan massa untuk menggeser aktor yang

muncul tanpa dukungan kelompok etnik atau agama serta melalui patron-klien.

Tetapi berkenaan dengan keputusan mendukung dan tidak mendukung suatu kekuasaan, seperti kelompok Muslim di Kupang yang merupakan kelompok minoritas lebih memilih sebagai kelompok penyeimbang di antara dua atau lebih kekuatan yang bersaing. Atau ketika suatu kelompok etnik atau agama tertentu berada dalam kedudukan berkuasa, maka kelompok Muslim menjadi pendukung.

5.4. Dampak Terhadap Hubungan antara Pendukung dan Bukan-Pendukung

Untuk lebih memahami para pendukung dan massa bukan pendukung, kita perlu mengidentifikasi (1) mekanisme khusus penanaman dan penguatan pendukung dan bukan pendukung dalam suatu sistem politik, dan (2) sarana memperluas dukungan (Toni Adrianus, 2006 : 68). Pertama, sistem tidak akan berjalan jika anggota-anggota etnik dan agama tidak bersedia mendukung eksistensi kelompok tersebut dalam upaya meraih kekuasaan; kedua, rezim yaitu dukungan bagi suatu sistem membantu memberikan sumber tenaga untuk bekerjanya suatu sistem dengan cara melaksanakan keputusan dan untuk menilai sah tidaknya tindakan anggota dalam sistem tersebut.

Mekanisme yang menguatkan pendukung dan bukan pendukung. Bagi pendukung, keberhasilan elite dalam kepemimpinan dianggap terjadi apabila semua anggota kelompok etnik dan agama secara bulat menyatakan tekatnya dalam mendukung suatu keputusan politik, sehingga

elite yang mendapat dukungan itu memiliki legitimasi yang kuat dari para pimpinan agama dan tokoh-tokoh etnik yang berpengaruh dalam penentuan wakilnya di kekuasaan birokrasi. Bagi bukan pendukung, suatu kekuasaan politik, baik atas dasar etnik maupun agama, menyatakannya secara terbuka sehingga semua pimpinan kelompok (baik etnik maupun agama) melihatnya sebagai suatu keputusan karena mereka tidak akan mendapatkan tempat atas penolakan dukungan tersebut.

Sarana dalam usaha memperluas dukungan menyangkut berapa banyak anggota dalam kelompok yang memberi dukungan bila sebuah sistem ingin melakukan suatu keputusan. Biasanya suatu sistem dapat melakukan tugasnya meskipun ia hanya memperoleh dukungan dari jumlah yang terbatas dari beberapa kelompok pendukung dan kelompok bukan pendukung. Namun sistem yang mendapat dukungan terbatas itu masih belum mampu mengolah secara memadai tuntutan pendukung dan bukan pendukung dalam suatu persaingan politik.

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung adalah pilihan yang patut didukung oleh semua warga masyarakat. Secara teoritik, pemilihan kepala daerah (elite lokal) secara langsung pada hakekatnya merupakan pilihan yang paling demokratis, karena rakyat diberi peluang seluas-luasnya untuk mendukung atau tidak mendukung pemimpinnya. Makna terpenting dari pola ini adalah terbukanya ruang yang memungkinkan adanya ikatan moral yang kuat antara rakyat dengan pemimpinnya. Rakyat secara politik bisa meminta pertanggungjawaban

dari pemimpin yang didukung tentang program demi membalas jasa politik dukungan yang diberikan oleh para pendukung.

Pendukung dan bukan pendukung dalam penentuan elite politik di Kupang tidak berbeda jauh dari budaya yang melandasi gaya hidup masyarakat Kupang, dengan karakter budaya orang NTT yang membingkai mereka dalam mendukung atau tidak mendukung calon pimpinan di daerah. Mengacu pada pendapat Almond dan Verba (Faturohman, 2004), budaya politik dapat diproduksi dalam tiga tipe, yaitu budaya politik partisipan, budaya politik subjek, dan budaya politik parokial. Dalam budaya politik partisipan, masyarakat memberikan dukungan dan perhatian terhadap sistem politik dan memiliki kebanggaan terhadap sistem politik tersebut. Mereka memiliki keyakinan untuk dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan publik dalam beberapa tingkatan dan memiliki kemauan untuk mengorganisasikan diri dalam kelompok protes bila terdapat praktek pemerintahan yang tidak jujur. Budaya politik subjek lebih rendah derajat budayanya. Dalam tipe ini masyarakat memiliki pemahaman sebagai warga negara dan memiliki perhatian terhadap sistem politik, tetapi keterlibatan mereka lebih pasif. Mereka mengikuti berita-berita politik dan sebagainya, tetapi merasa tidak nyaman membicarakannya. Budaya politik *parokial* merupakan tipe budaya politik yang paling rendah derajatnya.

Ditengah-tengah pendukung dan bukan pendukung, Esthon Foenay, Calon Wakil Gubernur NTT, mengingatkan masyarakat yang tinggal di Pulau Timor agar jangan menjadi penonton dalam Pilgub NTT. Sudah

saatnya pribumi Timor (Atoni Meto) menduduki salah satu pucuk pimpinan di NTT. Saya memohon dukungan moril serta dukungan suara dari seluruh masyarakat Timor. Selama 50 tahun NTT, belum pernah ada orang Timor yang jadi gubernur, wakil gubernur, atau sekda. Dari tiga paket yang muncul dalam pertarungan Pilkada NTT 2008, hanya paket Fren saja yang mengusung orang Timor menjadi calon Wakil Gubernur NTT, kata Esthon Foenay ketika tampil berkampanye di Lapangan Puspenmas Soe (Rabu 28/5/2008).

Seberapa besar sebenarnya dukungan masyarakat terhadap persaingan di Kupang, secara turun-temurun telah memperlihatkan bahwa sistem yang diwariskan pemerintahan kolonial merupakan sistem yang telah terpola dalam kehidupan pengkotak-kotakan kelompok etnik dan agama di Kupang. Hal ini terbukti dari legitimasi yang diberikan kelompok terhadap pimpinan kelompok yang terpilih yang juga mengungkapkan pemahaman diri kelompok yang dipimpin. Apabila para anggota tidak menghendaki agar kelompok mereka menjadi terlampau mengikat, maka kelompok etnik dan agama di Kupang akan memilih seorang pemimpin kelompok yang lemah. Para warga kelompok yang tidak ingin terlalu dicampuri keamanan dirinya, tidak akan mempercayakan tampuk kepemimpinan kepada orang yang banyak ulahnya. Mereka lebih cenderung mengangkat orang yang bisa memahami semua dan mau baik dengan semua warga dalam kelompok etnik tersebut, artinya yang tidak banyak mengganggu para anggota dalam kesibukan dan situasi pribadinya.

Lepas dari itu, secara umum mereka mengatakan bahwa masyarakat etnik dan agama bersikap positif, yaitu demokrasi merupakan bentuk pemerintahan terbaik bagi negara. Masyarakat pada umumnya juga percaya bahwa demokrasi bukan sumber bagi instabilitas sosial-politik, bukan sumber sulitnya pembangunan ekonomi, dan tidaklah benar bahwa masyarakat secara kelompok etnik dan agama sebagai sumber sulitnya pemerintah mengambil keputusan. Orientasi etnik dan agama telah berjalan dan terpola dalam pilkada langsung yang memberikan akses kepada rakyat untuk melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam dekade 1980-an dan 1990-an, kelompok Muslim berada dalam posisi penyeimbang kekuatan elite yang dominan di Kupang. Ditengah-tengah kuatnya peran Golkar melalui kelompok Protestan serta PDIP lewat kelompok Katolik, kehadiran kelompok Muslim lewat MUI (yang berada di tengah-tengah dua kekuatan agama besar) memang pada dekade-dekade itu berperan sebagai pendukung serta penyeimbangan dari dua kekuatan yang muncul sebagai pemenang, tetapi dalam kondisi sekarang kelompok Muslim telah meminta agar representasi mereka juga ada di birokrasi Kupang.

Dampak yang muncul dari aspek dukung dan tidak mendukung elite atau suatu keputusan elite terlihat juga dari kebencian kami terhadap paket FREN, bersangkutan dengan bagaimana Pak Piet A. Tallo mengusung sekda, dimana calon Sekda itu ada tiga orang. Satu dari Katholik, satu dari Muslim dan satu lagi dari Protestan. Masyarakat NTT menyebut elite

mula-mulanya dari latar-belakang agama kemudian dari etnik. Mengapa PDIP membenci, bahkan menunjukkan sikap kurang senang dengan kelompok Islam. Bahwa kalau tidak suka Jamin Habib, itu persoalan agama. Kita inginkan bahwa seorang pejabat elite bisa mengerti, memahami seluruh gejala yang ada dalam masyarakat etnik pendukungnya. Seperti sebagian masyarakat Protestan-Katolik yang tinggal di basis pemukiman yang majemuk, mereka tidak mendukung paket Fren karena Katolik dianggap tidak berpihak pada rakyat, seperti Penerapan tarif Rumah Sakit Umum (RSU) dr. W.Z. Yohannes yang naik 600%. Tidak ada satu pejabat Frans Lebu Raya yang protes, tidak ada kebijakan untuk meninjau kembali tarif tersebut demi kepentingan rakyat kecil dan tidak ada satu pejabat yang mengatakan akan mencabut tarif yang memberatkan tersebut. Inilah yang membuat masyarakat tidak mendukung kepemimpinan elite yang tidak berpihak pada rakyat.

Dalam kondisi tuntutan keseimbangan etnik dan agama di Kupang, golongan Islam memilih menerapkan pola mendukung kekuasaan lewat daerah yang mayoritasnya dipastikan akan memenangkan persaingan. Di Kota Kupang yang mayoritas Protestan sedangkan di NTT secara keseluruhan yang mayoritas katolik, demi mendapat tempat pada posisi elite birokrat, kelompok Muslim mendukung yang mayoritas agar representasi Muslim eksis dalam birokrasi pemerintah dalam rangka menerapkan strategi mendapatkan bagian dalam kekuasaan.

5.5. Implikasi dari Penggunaan tiap Pola Persaingan di Kalangan Pendukung dan Bukan Pendukung serta Hubungan Sosial Antara Pendukung dan Bukan.

Implikasi yang ditimbulkan oleh persaingan elite politik dan birokrasi di Kupang sebagai jawaban terhadap dampak yang cukup signifikan hubungan antar etnik dan kelompok agama, dimana semua pola persaingan yang tadinya selama ini lebih memberikan peluang kepada etnik tertentu dominasi etnik yang lain, implikasi ini mulai bergeser pada kesepakatan untuk diterimanya pembagian dan keseimbangan semua etnik dalam jabatan politik dan birokrasi.

Pola pergeseran persaingan elite birokrasi dan politik di Kupang yang melibatkan kelompok-kelompok elite agama dan elite nonformal (tokoh masyarakat dan tokoh adat) telah memberikan dukungan kuat kepada elite berdasarkan legitimasi kelompok etnik maupun kelompok agama. Dengan berperannya para pimpinan agama (Protestan dan Katolik), semua umat menentukan pilihan atas dasar kesamaan agama. Hubungan sosial yang ditimbulkan dalam konteks ini dimana elite yang tidak mendapat dukungan akan tetap berupaya agar kelompoknya bersikap apatis terhadap elite terpilih dari kelompok lain sebagai pemenang, tetapi hubungan ini akan berjalan tanpa adanya tekanan politik atau upaya pemaksaan satu kelompok terhadap kelompok lain untuk tidak mendukung jalannya roda pemerintahan. Hubungan yang ditimbulkan oleh kondisi seperti ini akan berjalan lama kelamaan semua komponen akan bisa menerima tanpa menolak keputusan dari elite yang memerintah.

Budaya feodalisme dan politik mobilisasi berdasarkan etnik dan agama menjadi realitas yang tidak terelakkan sebagai faktor penentu yang masih kuat mendukung dominasi persaingan kekuasaan di Kupang.

Dengan demikian ada dua macam perilaku dukungan. Pertama, perilaku itu terwujud dalam tindakan yang mendorong pencapaian tujuan dan kepentingan orang lain. Dan kedua, perilaku itu mungkin berwujud pemberian suara mendukung pencalonan seseorang pimpinan atau membela dan mempertahankan keputusan yang dibuat oleh badan yang berwenang. Dalam kasus ini dukungan itu dinyatakan dalam bentuk tindakan nyata dan terbuka. Sebaliknya, perilaku mendukung itu mungkin pula tidak terwujud dalam tindakan yang nampak nyata dari luar, tetapi merupakan sikap bathiniah yang berupa pandangan atau suasana pikiran.

Dampak faktor dukungan masyarakat terhadap elite pendukungnya apabila sukses menduduki jabatan elite berupa membaiknya relasi elite dan etnik pendukung dan semakin membaiknya harapan masyarakat etnik atas isue-isue kepentingan serta kesempatan memperoleh kekuasaan di kemudian hari. Harapan timbal-balik kedua kubu ini adalah apakah ada jaminan bahwa mereka yang didukung atau para kandidat yang menggunakan sentimen etnik dan agama mampu menjamin bahwa mereka akan memberikan ganti yang proporsional atas dukungan yang diberikan kepadanya, terutama bagi kepentingan etnik dan agama itu sendiri, karena belum tentu mereka yang beretnik A atau beragama A merupakan representasi atau citra ideal dari etnik dan agama A itu sendiri.

Dan bukanlah hal asing jika simbol-simbol dan identitas seperti agama dan etnik terkadang hanya dijadikan sebagai kuda tunggangan demi kepentingan yang terbatas, dan upaya bagi seseorang untuk mendapatkan kekuasaan atau mempertahankannya. Disisi lain harga yang harus dibayar dari penggunaan simbol dan identitas etnik dan agama terkadang sangat mahal.



DAB VI
ANALYSIS

BAB VI ANALISIS

Bagian ini mengacu pada uraian sebelumnya, baik dari perspektif teoritis maupun dari berbagai hasil penelitian di lapangan yang bisa memberikan kontribusi lebih lanjut untuk menjelaskan penelitian ini. Dengan berbagai kekurangannya, penelitian ini memandang elite yang menggunakan identitas etnik dan agama sebagai instrumen untuk mencapai kekuasaan politik dan birokrasi. Disertasi ini merupakan studi mendeskripsikan, menganalisis, dan menginterpretasikan hubungan antara semua segi analisis dalam menjawab secara keseluruhan rumusan masalah pertama, kedua, dan ketiga serta tujuan penelitian dengan memakai metodologi kualitatif analisis deskriptif dari teori elite, etnik dan agama sebagai *grand teori*-nya.

Bagian pertama analisis ini akan membahas elite dalam memaknai etnik dan agama sebagai suatu identitas untuk mendukung pencapaian kekuasaan karena secara umum di Kupang, kekuasaan politik dan birokrasi selalu mendapat dukungan kuat dari komponen etnik dan agama. Dan yang tidak kalah pentingnya adalah ikatan atas dasar kekeluargaan. Semua komponen ini mempunyai implikasi terhadap etnik dan agama dalam politik lokal (perspektif elite), karena elite senantiasa menggandeng etnik sebagai pilihan awal untuk memasuki kekuasaan politik dan birokrasi, serta sebagai faktor penentu agar elite mendapatkan legitimasi besar dari kelompok etnik.

Bagian kedua membahas elite politik lokal. Elite yang dimaksud di sini adalah para elite politik yang menduduki posisi puncak di pemerintahan, walaupun proses rekrutmennya berbeda dari elite birokrasi. Tetapi untuk di Kupang komponen etnik dan agama menjadi penentu utama disamping faktor keluarga untuk mendukung seorang elite mendapat legitimasi dalam kekuasaan politik.

Bagian ketiga membahas elite birokrasi yang sedikit berbeda dari elite politik. Elite birokrasi memerlukan prosedur dan mekanisme sesuai peraturan yang berlaku. Tetapi untuk di Kupang, selain ditentukan kapabilitas dan berbagai aturan lainnya, penentuan elite di birokrasi dipengaruhi oleh faktor latar belakang etnik dan agama, serta intervensi politik yang dominan untuk menetapkan seseorang dapat menduduki jabatan dalam eselon II pemerintahan.

Bagian keempat membahas implikasi etnik dan agama dalam politik lokal (perspektif instrumentalis dan primordial), yang tampak dalam realitas kehidupan sehari-hari. Selain itu, unsur-unsur primordial menjadi pengikat utama dalam membentuk suatu identitas kelompok etnik dan agama. Identitas ini menjadi ciri atau karakter tersendiri yang terwujud dalam sikap dan perilaku budaya mereka. Dengan kata lain, unsur-unsur primordial yang dimiliki oleh suatu kelompok etnik atau agama akan menjadi unsur pembeda identitas diri dari suatu kelompok etnik satu dengan kelompok etnik yang lain.

Pembahasan kelima mengenai perspektif elite dan etnik (primordialisme dan instrumentalisme) ini akan memberikan gambaran

perkembangan politik lokal di Indonesia (khususnya Kupang). Karena berbagai kajian analitis ini akan membandingkan suatu keputusan politik di tingkat lokal tatkala semua elemen yang berinteraksi didukung oleh pembenaran teoritik (*theoretical justification*). Semua pembahasan teoritik yang memberikan implikasi terhadap elite, etnik dan agama di Kupang merupakan kerangka politik lokal di Indonesia, dan hal ini diharapkan dapat memberikan perubahan dan perkembangan demokrasi, otonomi multikulturalisme, tanpa meninggalkan peran budaya dan tradisi kultural serta penyempurnaan bagi temuan politik lokal di Indonesia. Pembahasan teoritik ini juga secara ilmiah akan memberikan gambaran mengenai pentingnya identitas bagi pemaknaan suatu kepentingan kelompok etnik dan agama, yang dalam kajian ini dianalisis pada masyarakat kota Kupang.

Para elite kekuasaan selalu menciptakan hubungan dominatif di antara mereka dan massa etniknya sendiri, dan selalu memanipulasi identitas kultural serta memainkan peran penting dalam mengolah emosi masa untuk menciptakan kesadaran kolektif mengenai urgensi dari perjuangan meraih kekuasaan di birokrasi. Berbagai etnik yang ada di Kupang biasanya juga berharap ingin berintegrasi dan menuntut pengakuan dari masyarakat etnik yang dianggap dominan. Di sisi lain, mereka juga berharap mendapat pengakuan yang lebih besar atas identitas etnik mereka. Tujuannya agar mereka bisa menerima perbedaan kultural pada pelembagaan tata pemerintahan yang demokratis.

Hubungan semua pembahasan ini dalam kaitannya dengan semua masalah penelitian maka, pembahasan ini memberikan gambaran secara spesifik baik dari semua jenis persaingan serta para aktor yang terlibat komponen identitas telah memberi warna tersendiri untuk seseorang elite politik dan elite birokrasi bisa mendapat dukungan serta keabsahan legitimasinya menjadi elite. Dengan berbagai cara serta pola penggunaan etnik dan agama maka elite politik secara otonom masih selalu berhubungan langsung dengan massa kelompok agama untuk bisa diterima berdasarkan basis agama yang ada dalam masyarakat.

Pada elite birokrasi selain basis agama, maka etnik juga menentukan cara pola serta alasan-alasan seseorang elite mendapat dukungan untuk bisa berkompetisi meraih kekuasaan, pola ini merupakan strategi yang bisa mengembalikan kepercayaan kelompok atas dukungan yang diberikan pada elite tersebut. Jika dukungan melemah maka elite akan melihat dari cara-cara kelompok agama serta semua umat yang terlibat melalui legitimasi dewan gereja maka elite dengan sendirinya dapat membangun kerja sama diantara kelompok mereka.

Secara politik untuk melihat keterlibatan etnik dan agama terhadap persaingan di Kupang maka etnik dan agama juga dilihat dari segi primordialis dan instrumentalis, karena masyarakat secara sosial terlibat secara langsung dalam menentukan batas-batas kultural serta hubungan dalam kekerabatan yang bisa mengikat mereka menentukan pilihan politik secara bersama-sama ditingkat lokal.

Politik lokal inilah yang memberikan gambaran tentang keterlibatan etnik dan agama dalam persaingan meraih kekuasaan, karena itu politik lokal akan memberikan solusi menjawab perkembangan politik di Kupang sebagai strategi penerimaan kelompok atas kehidupan bersama dalam membangun sebuah kehidupan yang demokratis baik secara majemuk, pluralis dan multikultural, karena secara budaya dan kehidupan abad XX demokrasi mencerminkan kemajemukan dalam masyarakat sehingga politik multikultural akan memenangkan politik etnik dan agama bisa bersama-sama duduk dalam ruang terbuka untuk menentukan Kupang yang mejemuk dan demokratis.

6.1 Elite Dalam Memaknai Etnik dan Agama Sebagai Suatu Identitas

Pemahaman dalam disertasi ini, etnik dan agama merupakan unsur identitas utama yang dipakai oleh elite karena asal-usul yang kuat, sejarah, bahasa dan ikatan kekeluargaan berfungsi sebagai faktor pendukung di Kupang. Penggunaan etnik dan agama dalam semua jenis dan pola persaingan dalam tulisan ini merupakan suatu kesadaran dalam diri elite, bahwa kekuatan kultural hanya dapat dibangun dengan kuat jika etnik dan agama menjadi bagian yang solid dalam penentuan politik di tingkat lokal. Para elite lebih melihat kepada keterbukaan etnik pengikutnya agar faktor etnik dan agama dapat senantiasa mendukung sebagian dari kelompok mereka, yang telah dipercaya dalam kehidupan politik birokrasi. Karena asal usul, seketurunan, dan satu wilayah tempat tinggal dalam semua momen politik lokal, semua anggota kelompok etnik turut memberi respon dalam politik di birokrasi dan mengusung elite

terpilih secara turun temurun agar secara timbal balik memperjuangkan kepentingan mereka.

Bagi orang Kupang, identitas etnik dan agama tidak mudah untuk diabaikan, tetapi justru sebagai lambang kebanggaan etnik (seperti penyebutan jati diri sebagai orang Timor, Rote, Sabu, Alor, Flores, Sumba) dan agama (Protestan, Katolik). Penyebutan ini menjadi kuat di kalangan mereka dan menimbulkan sentimen. Sentimen etnik dan agama di Kupang memberi fungsi internal dan eksternal yang besar bagi kelompok mereka. Secara internal semua peran etnik dan agama harus dapat memberikan jawaban siapa diri mereka dan dari mana asal etnik serta agama yang melekat dalam kehidupan mereka. Dalam kondisi ini fungsi etnik dan agama lebih menyatukan mereka baik budaya maupun patron, dalam kelompok yang solid dan menjaga kesinambungan kelompok secara primordial. Keterikatan sebagai satu etnik dan agama di Kupang akan memperkuat kelompok yang membedakan dengan identitas kelompok lainnya. Seperti yang dikemukakan Simmel (dalam Jhonson., 1986 : 272), setiap kelompok etnik berkeyakinan bahwa peraturan, tata tertib, dan budaya etniknya adalah yang terbaik. Sikap ini menimbulkan intoleransi, oposisi, stereotipe, sentimen, dan sebagainya.

Secara eksternal, fungsi etnik dan agama adalah untuk melegitimasi seseorang dari kelompoknya yang dikembangkan dalam ekspresi-ekspresi tertentu seperti dukungan dalam meraih kekuasaan. Di sini fungsi, etnik telah menjadi penegak dan pendorong identitas. Dalam kondisi seperti ini, etnik dan agama di Kupang dimanfaatkan oleh elite politik dan elite

birokrasi sebagai upaya untuk meraih kekuasaan serta memobilisasi sentimen dalam kelompok.

Perkembangan yang demikian telah melahirkan konsensus bahwa faktor etnik dan agama mempengaruhi keputusan pemerintah daerah agar mempertimbangkan keseimbangan etnik dalam pengangkatan pejabat di lingkungan pemerintah daerah provinsi dan Kota Kupang. Implementasi kebijakan pengangkatan pejabat yang merepresentasikan etnis dan agama itu telah mengakibatkan tumbuhnya semangat nasionalisme, ethnocentrisme, dan primordialisme etnis dalam rekrutmen elite di birokrasi pemerintahan, sehingga terjadi deviasi birokrasi dalam implementasi kebijakan pengangkatan pejabat eselon I dan II di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi NTT dan Kota Kupang. Konsensus keseimbangan etnis dan agama menjadi dasar pertimbangan, karena lahir berdasarkan ikatan moral dan kepercayaan masyarakat yang diikat dalam kepercayaan dan kearifan budaya lokal yang berada di bawah kekuasaan dua etnik mayoritas dan dua agama besar di lingkungan pemerintahan daerah NTT.

Kelompok etnik di Kupang, secara simultan seperti yang dikemukakan oleh Michels dan Mosca tentang elite politik dan kelas berkuasa, akan tetap memandang etnik mereka sebagai bagian dari kekuasaan politik yang secara terus-menerus diwarisi dari satu generasi ke generasi berikutnya. Dalam masyarakat yang multietnik, pola dan model pergaulan seperti ini bisa kontraproduktif. Masyarakat multietnik dan agama yang mewarnai birokrasi, bila dikuasai oleh satu kelompok

etnis, seperti menyimpan bom waktu yang pada saat tertentu akan menimbulkan ledakan sosial. Sosialisasi kesadaran multietnik dapat dilaksanakan melalui konsep proses sosial, yaitu suatu cara berhubungan antar individu atau antar kelompok, atau individu dengan kelompok yang menimbulkan bentuk hubungan tertentu. Dari hubungan ini, diharapkan mereka semakin saling mengenal, semakin akrab, lebih mudah bergaul, lebih percaya kepada pihak lain, dan akhirnya dapat bekerja sama dan bersinergi. Semuanya ini dapat dipahami sebagai bagian dari peradaban manusia dalam kelompok mereka sendiri.

Seperti diungkapkan Michels dan Mosca, dihubungkan dengan konteks kekuasaan di Kupang, kesepakatan yang melahirkan konsensus keseimbangan kekuasaan etnik dan agama di Kupang, telah menetapkan kebijakan untuk mengambil langkah strategis dengan merepresentasikan etnik dan agama dalam pengangkatan pejabat politik dan birokrasi pemerintahan daerah. Hal ini bertujuan agar pemerintah daerah mendapat dukungan dan legitimasi dari masyarakat lokal dalam kekuasaannya. Prinsip utama dari pengaturan keseimbangan etnik dan agama di birokrasi Kupang adalah, agar birokrasi mencerminkan keragaman komunitas etnik dan agama dalam merespon kepentingan-kepentingan semua kelompok. Dalam pengambilan keputusan politik, birokrasi lebih mengembangkan keseimbangan dan semangat demokrasi dengan merepresentasikan masyarakat lokal dalam kekuasaannya. Dengan melaksanakan kekuasaan yang berdasarkan kekuatan representasi etnis dan agama di tingkat lokal dan mengakomodasikan etnis agama ke dalam birokrasi

pemerintah dengan penuh kearifan, maka kita dapat melihat makna sebenarnya dari elite yang menggunakan etnik dan agama sebagai instrumen mencapai kekuasaan seperti yang disebutkan pada perspektif elite dan perspektif primordialisme.

Analisis tentang elite akan dibedakan atas elite politik dan elite birokrasi yang memiliki strategi dan instrumen yang berbeda, semuanya tergantung dari persaingan kekuasaan di tingkat provinsi dan kota, dimana basis dukungan tergantung pada mayoritas masyarakat yang berbasis etnik dan agama, Kota Kupang yang agamanya berimbang maka etnik kurang memberi warna dalam persaingan ini sedangkan provinsi yang etniknya berimbang maka agama kurang memberi warna dalam persaingan ini, sehingga elite birokrasi dominan lebih ditonjolkan persaingan etnik dan agama sedangkan elite politik dominana lebih dotonjolkan persaingan agama.

6.2. Elite Politik Lokal

Elite politik lokal yang merupakan kelompok aktor yang terlibat dalam persainan kekuasaan di Kupang, memandang etnik dan agama sebagai suatu kekuatan kultural yang memberikan peluang secara dominan, dan ditandai dengan penggabungan antara elite politik dan elite birokrasi. Dalam hal ini elite politik merupakan kelompok intelektual yang menempatkan dirinya sebagai kelompok yang berada di puncak kekuasaan, sedangkan elite birokrasi merupakan kelompok yang secara kolektif memegang jabatan-jabatan tertentu dalam eselon-eselon dalam kekuasaan birokrasi.

Elite politik juga melakukan sejumlah pendekatan dan menetapkan identitas secara utuh. Yang terjadi di Kupang adalah pemanfaatan loyalitas etnik. Koalisi elite dibentuk atas dasar kepentingan kelompok-kelompok etnik, dan atas dasar kemampuan para elite politik di Kupang dalam menggalang sentimen etnik dan agama dengan merepresentasikan wilayah teritorial tempat tinggal serta asal-usul etnik yang bersangkutan.

Serangkaian tindakan elite politik yang selalu menunjukkan bagaimana memaknai identitas etnik dan agama dalam politik lokal di Kupang serta interaksi elite dengan kelompok, pada dasarnya adalah bentuk loyalitas anggota etnik terhadap komunitasnya. Sehingga dapat dikatakan bahwa faktor etnik dan agama di Kupang mempengaruhi kesetiaan dan perilaku politik individu ataupun kelompok.

Hampir semua jenis-jenis dan pola persaingan elite menggunakan identitas etnik dan agama di Pemda Provinsi NTT dan Kota, tetapi pemaknaan ini tidak bisa meninggalkan peran sejarah serta kultural yang telah mendukung kuatnya legitimasi elite dalam mobilisasi politik yang berbasis politik identitas dimana elite sebagai peran sentral. Persaingan dengan basis identitas ini lebih banyak berasal dari elite yang sama asal, budaya, keturunan, kekerabatan, serta tempat tinggal. Semua anggota masyarakat etnik dibangkitkan semangatnya, dan meresponsnya dalam bentuk dukungan politik serta semua aspirasi politik dapat disalurkan lewat kepentingan elite dan agamanya. Selama ini beberapa etnik merasa ditinggalkan dalam pengisian jabatan-jabatan elite politik dan elite

birokrasi di Provinsi dan Kota, ditambah dengan kekuasaan Orba yang agak dimonopoli oleh Golkar. Walaupun ada dua dimensi etnik dan agama yang mewarnai kekuasaan elite politik dan elite birokrasi di Kupang, sangat jelas mereka akan menemukan kembali keseimbangan, dan itu merupakan harapan terpenting setelah sekian lama beberapa etnik dan agama mendominasi secara bergantian dan terus menerus dalam birokrasi.

Berbagai kecenderungan elite dalam mengutamakan kepentingan etnik dan agamanya sendiri, merupakan suatu faktor penting yang akan menjelaskan latar belakang mereka menggunakan etnik dan agama sebagai instrumen menuju kekuasaan. Agar tetap berkuasa, maka elite harus tetap menyesuaikan diri dengan tuntutan etnik dan agama. Jaringan dukungan etnik dan agama ini merupakan kebutuhan nyata politik di tingkat lokal. Hal ini mudah dilaksanakan karena semua kelompok masyarakat selalu hidup berkelompok sesuai dengan tradisi kultural masing-masing etnik, dan sesuai kelompok agama di Kupang yang umumnya terbagi atas dasar etnik.

Di kalangan elite politik, trend politik identitas ini dapat terlihat dengan munculnya kelompok etnik dan agama yang merupakan representasi kelompok-kelompok etnik di NTT. Jika pada tahun 1999 perilaku memilih masih didasarkan pada politik identitas dan politik aliran, maka pada pemilu kali ini banyak analisis melihat pergeseran ke model patron dengan keseimbangan antara sesama etnik, serta intervensi kuat dari elite politik yang menjadikan kekuasaan politik di Kupang rentan

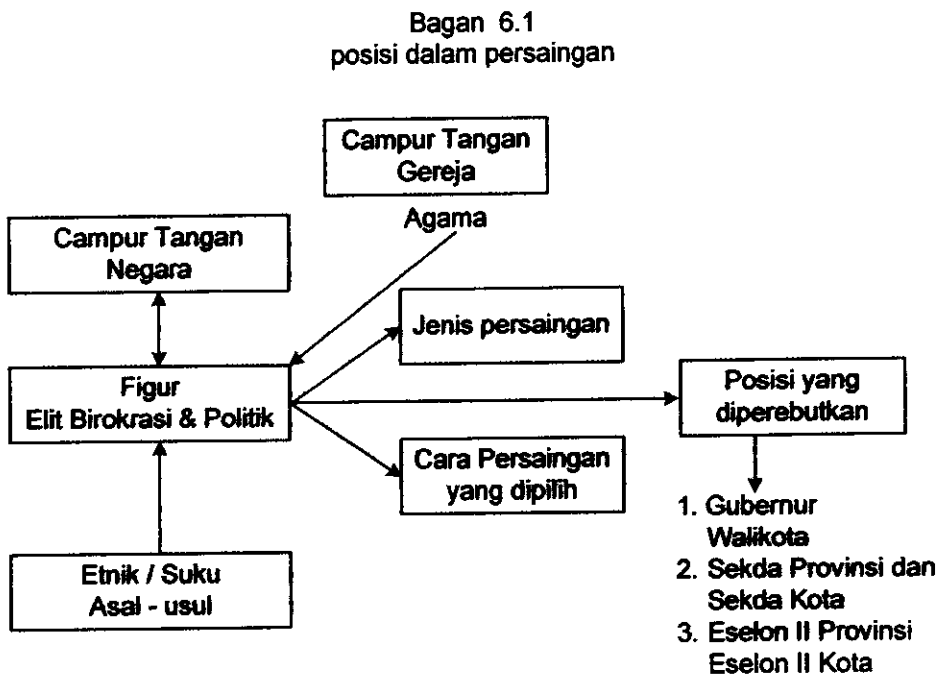
akibat basis etnik dan agama. Menjelang sirkulasi elite politik kepala daerah di Kota Kupang, kontestansi pemilihan kepala daerah langsung menjadikan ajang kompetisi antara etnik dan agama ini menajam dan mengental. Merujuk pada pengalaman kontestansi pilkada di beberapa kabupaten se-NTT sebelumnya, yang menunjukkan tidak satupun kandidat yang memiliki performa politik yang unggul. Itu karena masing-masing memiliki kekuatan dan kelemahan komparatif, menjadikan kompetisi politik ketat.

Melihat perkembangan politik di Kupang sejak pemilu tahun 1955 dan tahun 1999 adalah dua pemilu yang paling mencerminkan pertautan erat antara agama dan pilihan politik masyarakat Nusa Tenggara Timur (NTT). Wilayah utara (Pulau Flores dan deretan pulau-pulau kecil di Barat dan Timur-nya, kecuali Alor) lebih mencerminkan pengaruh agama Katolik yang kuat, yang mengarahkan aspirasi politiknya kepada Partai Katolik di masa lalu dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) di awal reformasi. Sebaliknya, wilayah Selatan kecuali Timor Tengah Utara, didominasi pengaruh Protestan yang aspirasi politiknya lebih diarahkan ke Parkindo dan Golkar.

Dalam Pemilu 1955, Partai Katolik menguasai mayoritas suara di seluruh NTT, tanpa Sumbawa, Bima, dan Dompu (yang kemudian masuk ke wilayah administratif Nusa Tenggara Barat), dan memperoleh 57,42 persen. Tempat kedua diraih Parkindo (19,13 persen) dan ketiga Masyumi (11,34 persen). Pada pemilu pertama tersebut, wilayah-wilayah dengan dominan dihuni pemeluk agama Katolik cenderung memilih Partai Katolik,

seperti Timor Tengah Utara, Belu, Maumere, Manggarai, Ngada, Ende, dan Flores Timur. Sebaliknya, wilayah-wilayah di mana dominasi pemeluk agama Protestan kuat, cenderung memilih Partai Kristen Indonesia (Parkindo), seperti Kupang, Timor Tengah Selatan, Alor-Pantar, Rote-Sawu, Sumba Barat, dan Sumba Timur. Pertautan antara aspek-aspek primordialitas dan politik masih sangat kentara di NTT, terutama dalam memilih kepemimpinan. Biasanya, bentuk hubungan antara aspirasi politik dengan agama dan suku tergantung pada komposisi agama di masing-masing wilayah.

Pilkada Gubernur dan Walikota Kota Kupang yang merupakan ajang pertarungan berbagai etnik dan agama justru menjadi alasan mereka memilih, yakni adanya satu etnik dan satu agama. Pilihan atas dasar basis etnik dan agama ini sah-sah saja dalam politik, tetapi menjadi problematis ketika yang terpilih tidak sanggup memecahkan problem sosial. Gubernur dan Walikota terpilih yang mewakili dua etnik besar dan dua agama besar mendapatkan legitimasi, tetapi apakah dia *desiciveness* kalau tidak sanggup memecahkan problem. Sesungguhnya yang terpilih itu adalah produk dari proses penentuan oleh masyarakat yang memilih di tengah konteks primordial. Bagan ini memperlihatkan figur elite terhadap persaingan etnik dan agama pada posisi yang diperebutkan :



Figur elite politik dan elite birokrasi yang ingin meraih kekuasaan politik dan kekuasaan di birokrasi dalam memperebutkan posisi elite politik dan eselon di Pemda Provinsi dan Kota Kupang, telah menimbulkan harapan baru pada semua etnik. Baik jenis dan cara persaingannya telah memberikan tempat yang utama kepada etnik dan agama untuk memperebutkan posisi kekuasaan. Campur tangan negara melalui intervensi elite politik, dan campur tangan gereja melalui tokoh-tokoh agama (Protestan dan Katolik), semata-mata untuk melanggengkan kekuasaan sebagai jalan akhir memenangkan elite yang telah disepakati bersama oleh semua tokoh etnik dan agama. Ini agar elite yang dianggap layak dan bisa mempertahankan serta memberikan kekuasaan kepada generasi yang akan datang, dianggap dapat diterima dan bisa bekerja sama dalam menopang suatu tujuan kekuasaan.

Menuntut keseimbangan, begitu masyarakat biasa menyebutnya, adalah faktor kunci dalam penempatan jabatan politis dan birokrasi pada penentuan pasangan calon. Keseimbangan faktor etnisitas dan agama itu juga tercermin dalam penentuan jabatan-jabatan eselon di birokrasi Pemda Provinsi dan kota. Seperti keseimbangan wilayah antara Flores dan Timor, Flores dan Sumba, Sabu-Rote dan Flores. Dari sudut agama, ada keseimbangan antara Katolik dan Protestan, yang di sebagian kabupaten di NTT keseimbangan wilayah dipahami sebagai keseimbangan antara sejarah masa lampau dan kekuasaan tradisional, dan berdasarkan peta baru kekuatan politik.

Di Flores, misalnya, hanya di Kabupaten Ende di mana pasangan calon memperhitungkan representasi Islam dalam pencalonan Bupati dan Wakil Bupati, karena sekitar 20 persen lebih populasinya yang disumbangkan oleh migrasi penduduk dari daerah-daerah lain. Representasi seperti ini dalam Pilkada adalah cermin polarisasi di dalam masyarakat kita. Kabupaten Ende adalah contoh bagaimana politisi dan elite lokal dalam operasi politik memainkan sentimen etno-religius. Di satu sisi heterogenitas masyarakat ini menjadi kekuatan yang membaptis Kota Ende sebagai pusat kegiatan intelektual Flores di masa lalu dan pergerakan politik etis Katolik. Keberagaman ini di satu sisi menimbulkan sinergi dalam banyak hal, tetapi di sisi lain melahirkan persaingan yang tidak sehat antar etnik. Kota Ende ini menjadi titik singgung pertemuan etnis dan agama, bukan saja karena menjadi pusat pemerintahan Flores, melainkan juga karena menjadi pusat misi Katolik di masa lalu.

Peran mereka cukup berpengaruh mendukung elite dari masing-masing golongan etnik di Kupang, hingga berlangsungnya politik lokal. Ada kecenderungan bahwa kuasa praksis politik golongan tertentu di masyarakat yang basis teritorialnya datang dari satu kelompok etnik atau satu agama, jumlah pejabat struktural yang cukup signifikan bisa mendukung persaingan melalui pertimbangan politik bagi elite yang akan maju, yang apabila tidak dikelola dengan baik akan menjauhkan perwujudan kualitas demokrasi lokal dan dapat menjadi potensi konflik dalam perkembangan otonomi di masyarakat. Ajang suksesi kadang dimaknai sebagai momentum untuk melakukan konsolidasi etnis yang melibatkan baik tokoh masyarakat, pimpinan agama, pegawai pemerintahan, hingga pengusaha. Ketika permainan politik berselimutkan isu etnik dan agama, maka yang tampak adalah kelompok-kelompok pemilih yang terfragmentasi dalam suku, agama, maupun kelompok kepentingan.

Di samping hubungan kekerabatan yang kuat di Kupang, aspek famili serta ikatan atas dasar satu suku sangat dipengaruhi oleh kultur masyarakat NTT. Yakni keluarga pejabat ingin mempertahankan kekuasaan baik dalam arena politik maupun birokrasi. Alasannya juga cukup sederhana, ketika seorang anak ingin melanjutkan sekolahnya, maka semua keluarga duduk bersama, sumbang bersama, untuk mendukung biaya pendidikan. Maka setelah yang bersangkutan sukses sebagai pejabat politik maupun pejabat pemerintahan, ia perlu membalas kebaikan yang pernah diterima semasa sekolah dulu tanpa melihat

prosedur dan sistem, serta tuntutan politik yang terjadi dalam politik lokal. Perilaku ini yang menjadikan masyarakat NTT dalam menentukan pimpinan politik di daerah harus mempertimbangkan hubungan keluarga serta kekerabatan yang sudah terbentuk atas dasar suku dan agama. Pola ini menjadi suatu pertimbangan kultural yang sangat dominan ketika masyarakat Kota Kupang akan menentukan pimpinan politik mereka, serta menjadi kalkulasi untuk dapat dipertimbangkan dari sudut jumlah pemilih pada pilkada Kota Kupang berdasarkan suku.

Pemilihan Gubernur dan Walikota telah dilaksanakan secara demokratis oleh seluruh rakyat NTT dan Kota Kupang. Basis dukungan diberikan oleh kelompok-kelompok agama mayoritas sehingga pasangan Protestan dan Katolik mendapat tempat di hati masyarakat Kota Kupang. Masyarakat Kota Kupang juga terbagi atas etnik dan agama. Hampir semua suku/etnik dan agama ada di Kota Kupang; etnik Timor (24%), etnik Rote (17%), etnik Sabu (14%), etnik Flores (8 %), etnik Alor (7%), etnik Sumba (2%), etnik Jawa (5%) lain-lain (23%). Agama Kristen Protestan (65%), Kristen Katolik (25%), Islam (8%), lain-lain (2%). Sudah menjadi pola dalam membangun dukungan untuk menopang upaya meraih kekuasaan, solidaritas dipupuk atas dasar kesamaan etnik dan/atau agama. Dengan demikian, kalangan Katolik merasa tidak mungkin orang mereka mendapat posisi pertama dalam pencalonan Wali Kota Kupang. Keadaan ini membuktikan bahwa pola perebutan pengaruh dan perang legitimasi kekuasaan untuk meraih jabatan kekuasaan dalam

birokrasi lokal, memang mendasarkan pada etnik (Rote, Flores) dan agama (Protestan, Katolik).

Pada hampir semua jajaran birokrasi, ada kecendrungan suatu agama dan suatu etnik kuat mengikat individu ke dalam jaringan primordial. Kepentingan primordial itu membuat anggota kelompok etnik atau agama tertentu mendukung terlembaganya corak etniknya dalam struktur, yang pada gilirannya menyebabkan corak dominasi etnik mereka dalam politik masing masing kelompok dipertahankan sebagai warisan sosio-kultural. Dengan demikian, dalam menentukan pasangan pemimpin daerah, tidak bisa diabaikan faktor perimbangan etnik dan agama di NTT.

Parpol yang merekrut seorang figur/elite, mempertimbangkan aspirasi masyarakat etnik dan agama selain faktor lain yang menjadi kriteria. Apa yang terjadi di masyarakat Kupang adalah pertama-tama mempertimbangkan figur agama dan etnik yang bersangkutan. Itulah pertimbangan utama masyarakat Kota Kupang, karena hampir semua urusan politik di Kupang serta semua sektor kehidupan mengacu kepada pertimbangan agama dan etnik mayoritas.

Latar belakang Budaya di Kupang menunjuk kepada lebih dari satu arah, koneksi keluarga dalam politik lokal pun tidak mesti menentukan dalam mencapai kesesuaian kebijakan. Pertikaian keluarga sudah sering terjadi, dan kesetiaan kepada keluarga tidak mesti menahan kesetiaan kepada suatu prinsip. Oleh karena itu, terdapat banyak keterbatasan dalam upaya untuk menyimpulkan sikap dan kebijakan elite dari latar belakang sosial dan budaya, tetapi hal ini

tidaklah berarti bahwa kajian instrumen etnik, agama, dan kekeluargaan tidak menawarkan manfaat. Kajian dari latar belakang budaya etnik dan agama dapat menerangkan jenis dan cara persaingan yang diperebutkan. Dan rekrutmen ke dalam posisi elite yang terjadi di masyarakat Kota Kupang telah mengalami pergeseran yang dominan, satu etnik dan agama telah diterima secara bersama-sama dalam keseimbangan Utara dan Selatan.

6.3. Elite Birokrasi Lokal

Dengan melihat pada fenomena di Kota Kupang, perkembangan di lapangan menunjukkan bahwa terdapat berbagai kelompok elite di birokrasi (dari beberapa etnik dalam prosentase) yang memberikan makna kepada masing-masing etnik dan agama sebagai identitas yang memberi ciri tersendiri. Dan keanggotaannya selalu memandang kekuasaan politik di birokrasi didasarkan kelahiran, asal-usul kesukuan, tempat tinggal dan darah. Dengan mengacu pada konteks primordial ini, maka elite di birokrasi memandang kekuasaan birokrasi masih dominan dengan dukungan kepentingan etnik dan agama, karena pengakuan elite dapat diungkapkan melalui alasan-alasan objektif simbol-simbol etnik, bahasa, kedekatan dalam kekeluargaan, dan secara subjektif pandangan seorang elite tidak bisa dipisahkan dari golongan etnik dan agamanya sendiri.

Kebijakan promosi jabatan di Birokrasi Tingkat Lokal, secara umum merupakan kajian terhadap penerapan sistem merit (*merit system*) di daerah. Sistem menuntut adanya kesesuaian antara kecakapan yang dimiliki seorang pegawai dengan jabatan yang dipercayakan kepadanya,

meliputi tingkat pendidikan formal, tingkat pendidikan non formal/diklatpim, pendidikan dan latihan teknis, tingkat pengalaman kerja, dan tingkat penguasaan tugas dan pekerjaan. Sedangkan faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan sistem merit (*merit system*) dalam kebijakan promosi jabatan di daerah meliputi regulasi, kontrol eksternal dan komitmen pelaku.

Hasil analisis terhadap penerapan sistem merit (*merit system*) dalam kebijakan promosi jabatan di daerah secara umum menunjukkan bahwa masih ada kebijakan promosi jabatan di daerah yang bertentangan dengan prinsip sistem merit secara formal. Dari hasil penetapan terhadap tingkat kesesuaian antara pendidikan formal dengan jabatan yang diduduki, kesesuaian tingkat pendidikan non formal/diklatpim dengan jabatan yang diduduki, kesesuaian tingkat pendidikan dan latihan teknis dengan jabatan yang diduduki, kesesuaian tingkat pengalaman kerja dengan jabatan yang diduduki, dan kesesuaian tingkat penguasaan tugas dan pekerjaan dengan jabatan yang diduduki, menunjukkan masih banyak ketidaksesuaian dalam penempatan pejabat eselon di daerah.

Untuk faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan sistem merit (*merit system*) dalam kebijakan promosi jabatan, analisis memperlihatkan bahwa faktor regulasi cukup baik walaupun pengaturan promosi jabatan dalam bentuk peraturan daerah masih belum ada. Pelaksanaan promosi jabatan masih didasarkan kepada peraturan pemerintah pusat. Untuk kontrol eksternal baik yang dilakukan oleh lembaga legislatif daerah, lembaga swadaya masyarakat maupun pers daerah menunjukkan, masih

lemahnya kontrol dari lembaga-lembaga tersebut adalah akibat rendahnya peran, fungsi dan dukungan lembaga-lembaga tersebut dalam penerapan sistem merit (*merit system*) dalam promosi jabatan di daerah. Selain penilaian dan pertimbangan yang dilakukan oleh Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat), untuk faktor internal di daerah, komitmen etnik dan agama cukup berperan dalam penerapan promosi jabatan. Ini terlihat dari adanya keinginan kelompok etnik dan agama di daerah, agar elite politik di Kupang melakukan intervensi untuk menilai sebagai pertimbangan akhir, bahwa penentuan pejabat eselon harus dilihat dari latar belakang etnik dan agama pejabat tersebut.

Gejala ini berlangsung dan menjadi tradisi di lingkungan Pemda Provinsi dan Kota. Sirkulasi elite birokrasi pada Pemda Provinsi dan Kota yang diproses oleh Sekda selaku ketua Baperjakat (Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan), dibantu oleh wakil ketua serta semua unsur dalam Baperjakat, mengakomodir keragaman etnik dan agama di Kota Kupang. Dalam ketentuan PP 12 Tahun 1999, Baperjakat memiliki wewenang mengisi semua jabatan eselon dalam jajaran birokrasi Provinsi dan Kota. Setelah melalui penilaian Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan, maka pengisian eselon dalam birokrasi pemerintah provinsi diusulkan tiga orang untuk masing-masing jabatan kepada gubernur. Kewenangan terakhir melalui keputusan gubernur.

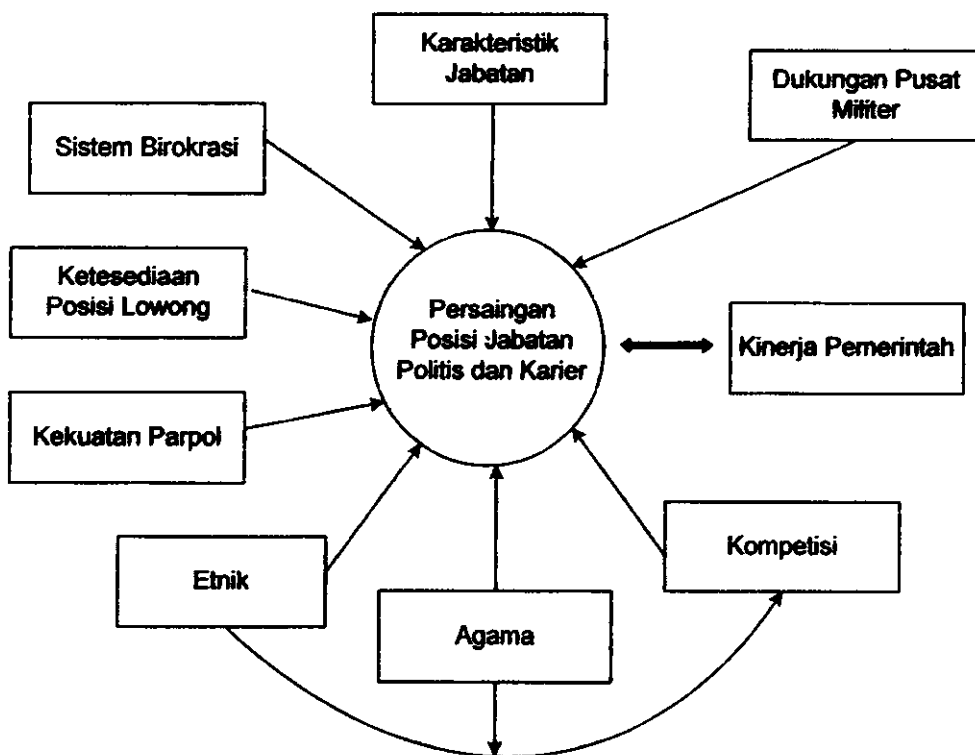
Dalam pengajuan pengisian jabatan eselon-eselon dalam pemerintah Provinsi dan Kota, umumnya persyaratan formal (seperti kepangkatan, pendidikan, jabatan yang dipegang sebelumnya, senioritas,

pengalaman fungsional, dan struktural) diterapkan untuk memilih diantara sejumlah figur yang diusulkan melalui suatu acuan pertimbangan menurut rangking. Dengan fakta dan bukti tidak verbal (bila yang diukur bukan subjektifitas), selanjutnya akan mengerucut kepada kondisi sosial budaya (etnik dan agama). Selain pertimbangan kemampuan bekerja sama dan bisa mendukung pelaksanaan program, penentuan lolosnya seorang calon untuk mengisi jabatan eselon adalah keanggotaan agama dan etnik apa yang paling tepat untuk mengisi kebutuhan lokal pemerintah Provinsi atau Kota (demikian menurut Benny Dunboeik, Asisten III Pemda Provinsi, 2007).

Pertimbangan agama dan etnik di lingkungan pemerintah Provinsi dan Kota umumnya berperan penting bersama intervensi pejabat politik, dalam menetapkan pengisian jabatan-jabatan koordinatif, sinkronisasi dan harmonisasi demi menjaga keseimbangan dan untuk mengurangi dominasi dua etnik mayoritas (yakni Rote dan Flores), serta dua agama besar (Protestan dan Katolik). Sebagai contoh yang mengilustrasikan hal ini, pada eselon dua dan tiga, Pemda Provinsi di masa Gubernur Hendrik Fernandes (yang Katolik), pejabat Kristen Protestan hanya 28% dibandingkan dengan Kristen Katolik yang mencapai 56%, sisanya dari agama lain, yang kemudian berubah pada masa Gubernur Piet A Tallo (yang beragama Protestan). Saat itu, pejabat eselon dua dan tiga yang Protestan mencapai 65%, Katolik 25% dan Islam 10%, terutama karena adanya sentimen etnik dan agama yang dicerminkan birokrasi demi mempertahankan kekuasaan masing-masing kelompok.

Dalam penentuan jabatan eselon tersebut, hasil pertimbangan akhir dari Baperjakat yang harus direkomendasi oleh elite politik untuk penentuan final diterima tidaknya seseorang elite birokrasi dalam jabatan eselon I dan II, adalah faktor etnik dan agama. Walaupun dalam persaingan posisi jabatan politis dan karier tetap diperebutkan atas nama etnik dan agama tanpa melihat kinerja pemerintah dimasa yang akan datang, kondisi di Kupang ini dapat terlihat dalam bagan berikut :

Bagan : 6.2
Elemen-Elemen Pendukung Persaingan



Dalam semua karakteristik jabatan elite dan jabatan politis di birokrasi, persaingan posisi jabatan ini dicerminkan oleh semua komponen. Yakni, sistem birokrasi, kekuatan parpol, etnik, agama serta intervensi mantan pejabat di daerah. Persaingan dalam jabatan ini

memberikan gambaran bahwa pola kompetisi yang ada di Kupang untuk memperebutkan jabatan-jabatan elite di birokrasi masih didominasi oleh intervensi etnik dan agama serta elite politik di daerah. Sebelum pencalonan selain Baperjakat, elemen etnik dan agama sangat kuat pengaruhnya bagi keputusan elite politik untuk menempatkan figur elite birokrasi sesuai dengan keterwakilan etnik yang ada di jabatan politis.

Setelah pencalonan dan setelah pejabat tersebut bertugas, maka sistem birokrasi dalam menunjang kinerja pemerintah mulai normal kembali dan sedapat mungkin bisa bekerja sama dan mendukung sepenuhnya pejabat elite politik di daerah. Ada anggapan, sesama etnik dan sesama agama akan lebih baik dan lebih saling percaya dalam menjalankan roda pemerintahan.

Dengan demikian, perkembangan birokrasi di Kupang lebih kepada kepentingan golongan etnik atau agama. Tetapi dalam perubahan tatanan otonomi di Kupang telah disepakati secara bersama, walau tidak dalam bentuk tertulis maka diusahakan kekuasaan didistribusikan secara merata agar terjadi keseimbangan antara berbagai kelompok etnik dan agama. Walaupun dalam kenyataannya, terdapat dua kelompok etnik dominan yang menentukan pembagian kekuasaan atas keseimbangan dan jumlah penduduk.

Persaingan kekuasaan yang diperkuat dengan mengedepankan elemen etnik dan agama ini, dilakukan melalui beberapa cara yakni: Pertama, melalui apa yang disebut mengunjungi kembali akar sejarah lahirnya kekuasaan etnik dari kolonialisme yang bersifat khusus.

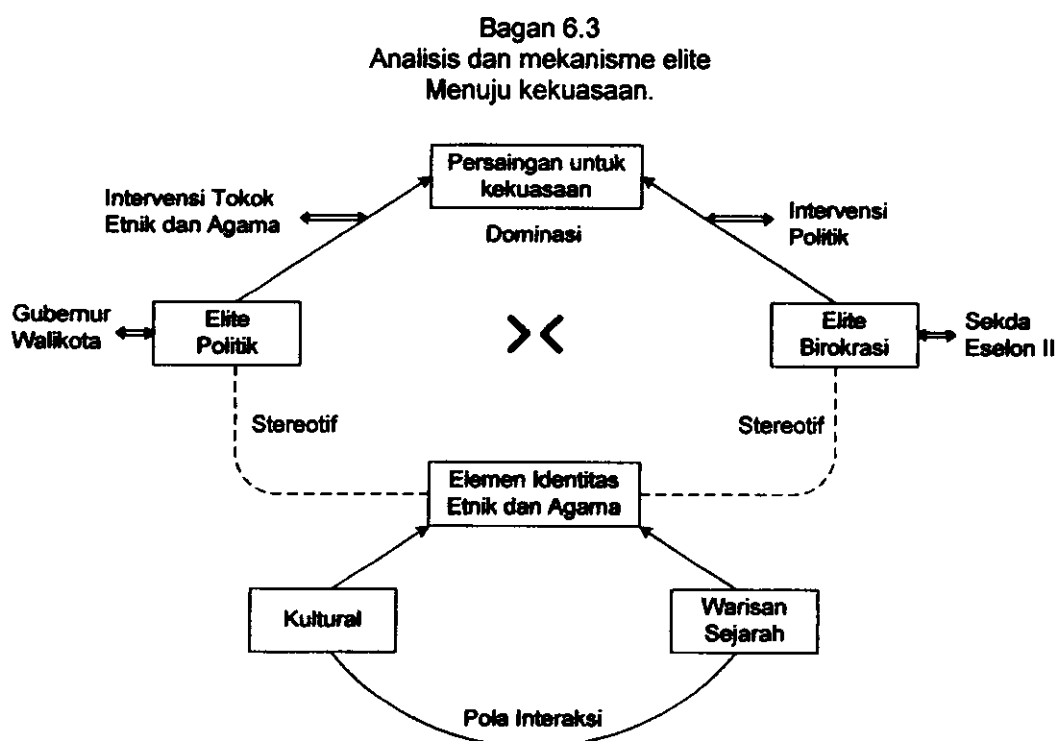
Kekhususan sejarah dimaksud adalah, di dalamnya ada *claim* atas kemandirian kedaulatan etnik dan agama yang dipecah oleh kolonialisme, bahwa Kristen Katolik mendominasi Flores, serta Kristen Protestan mendominasi Kupang dan Sumba. Kenyataannya, kedaulatan wilayah oleh etnik dan agama di Kupang itu telah mewariskan kekuasaan kolonialisme yang dipegang teguh oleh Protestan dan Katolik, serta beberapa etnik yang dianggap cakap mendominasi birokrasi pemerintahan.

Kedua, telah disepakati bersama suatu kepercayaan yang datang dari kesadaran masyarakat multietnik dan agama di Kupang, yang lebih baik dari kondisi sebelumnya. Dimana apabila satu etnik mendominasi kekuasaan, maka semua mata rantai elite didominasi oleh etnik tersebut dengan agamanya sendiri. Ini merupakan otonomi yang telah mati, tetapi dengan kesadaran baru telah melahirkan ide kebersamaan etnik dan agama dengan menuntut adanya keseimbangan etnik dan agama dalam jabatan elite di birokrasi, sebagai masa depan bersama bagi semua masyarakat di Kupang.

Dengan demikian, persaingan mencapai kekuasaan oleh para elite birokrasi pada Pemda Provinsi dan Kota juga merupakan bagian dari hasil dialektika proses sejarah kolonialisme NTT. Di dalamnya ada makna yang dimobilisasi oleh elite politik dari suatu proses politik birokrasi kekuasaan. Hal ini juga berarti apa yang dikandung secara aktif maupun pasif oleh etnik dan agama, bukanlah proses yang hanya sekali terjadi. Melainkan sudah berlangsung hingga saat ini, dimana persaingan elite semata-mata

melibatkan identitas etnik dan agama, dan diintervensi untuk kepentingan etniknya sendiri.

Walaupun kecenderungan yang menekankan sentimen begitu kuat, hal-hal yang merupakan persoalan secara umum terjadi di antara etnik dan agama. Karena rasa yang kuat itu, terdapat banyak bukti bahwa ikatan itu dirajut kembali dalam setiap masyarakat etnik dan agama untuk membicarakan jabatan-jabatan dalam kekuasaan elite di birokrasi. Dengan demikian, subyek yang jelas merupakan penekanan dari ikatan emosional sebagai rasa primordialisme dalam diri mereka ketika identitas ini digunakan sebagai instrumen menuju kekuasaan. Berdasarkan analisis diatas dapat digambarkan dalam bentuk tabel upaya elite politik dan elite birokrasi memobilisasi dukungan etnik dan agama dalam mempertahankan kekuasaan sebagai berikut :



Elemen identitas etnik dan agama yang telah memiliki dimensi sosial dan kultural dalam sejarah jabatan politis dan birokrasi, lebih merupakan harapan dari semua masyarakat etnik yang dimanipulasi oleh elite dalam persaingan mencapai kekuasaan. Hal ini ditandai oleh kemampuan kelompok elite dalam mengakumulasi tekanan politik etnik dan agama sebagai instrumen transformasi kekuasaan, dari kekuasaan politik masyarakat menjadi kekuasaan politik elite secara absolut dan otonom. Tidak hanya itu, pada masa sekarang selain melalui konsensus kesepakatan etnik dan agama, intervensi politik dan intervensi tokoh etnik sangat dominan mempengaruhi etnik dan agama karena masih kuatnya stereotif diantara kelompok-kelompok dalam masyarakat, walaupun pada akhirnya Kota Kupang sebagai ibu kota Provinsi tidak secara eksklusif mempertahankan kekuasaan masing-masing etnik. Tetapi dengan kasus pemilihan Wali Kota Kupang, telah terjadi kesepakatan dengan memenangkan konsensus pembagian mayoritas-minoritas secara merata antara etnik dan agama yang telah diterima sebagai suatu kompromi politik dalam meraih kekuasaan politik dan di birokrasi di Kupang.

Berdasarkan data bahwa pemilih baik pejabat politik (Gubernur dan Walikota) serta Eselon I dan II di birokrasi hampir disemua wilayah yang dominan didominasi oleh kelompok tertentu, kelompok ini berkeinginan untuk memenangkan elite dari kelompoknya sendiri, tidak ada kategori lain untuk mempertimbangan etnik di luar kelompok mereka. Karena dalam penentuan semua keputusan yang menjurus kepada politik di birokrasi, semua kekuatan akan lebih mengedepankan identitas kulturalnya

dan diharapkan dapat didukung dengan kekuatan mobilisasi etnik yang terbuka di antara kelompok-kelompok dalam masyarakat.

Pola perekrutan calon elite politik dan elite birokrasi di Kupang sedikit berbeda. Pada elite politik, pencalonan dilakukan melalui parpol, tetapi parpol sudah harus mempertimbangkan aspirasi kelompok etnik dan agama. Biasanya kelompok etnik dan agama yang memilih akan mempertimbangkan komposisi etnik dan agama dimasing-masing daerah.

Karena tuntutan yang telah bergeser kepada kesepakatan keseimbangan etnik dan agama, maka elite politik harus mewakili dua agama besar di Kupang. Dukungan etnik dan agama lebih menentukan proses pemilihan secara langsung. Karena di Kupang, komposisi ini menjadi pertimbangan utama seseorang elite akan dicalonkan sebagai kepala daerah.

Untuk elite birokrasi, Baperjakat telah menetapkan berdasarkan segala prosedur formal. Tetapi karena ada keinginan masyarakat etnik dan agama yang kuat melalui elite-elite politiknya, maka setelah pengusulan oleh Baperjakat, intervensi elite politik politik dominan untuk mengatur keseimbangan dan latar belakang etnik dan agama ini, merupakan faktor utama diangkatnya seseorang menjadi pejabat eselon di Pemda.

Ini berarti bahwa politik identitas masih mewarnai penentuan elite mencapai kekuasaan di birokrasi, dan untuk kepentingan otonomi telah terjadi pergeseran. Kekuasaan yang semula dominasinya secara otonom terjadi pada satu etnik dan satu agama, maka pada perkembangan

selanjutnya telah diterima secara bersama di mana semua kelompok etnik secara resiprokal dapat memahami etnisitas mereka sendiri dan menerima etnik lain walaupun masih sangat berat. Dengan menyebut semua ini, maka disertasi ini dapat menyimpulkan bahwa penggunaan identitas etnik dan agama oleh elite birokrasi selama ini merupakan sebuah tahap awal dari penerimaan secara bersama oleh semua etnik dan agama dalam mengembalikan struktur identitas kelompok mereka. Selain mengimplikasikan politik, perbedaan kepentingan etnik dan agama juga telah mencair menjadikan pola perkembangan sosial dan ketidaksetaraan baru yang selama ini tidak pernah terjadi dalam politik birokrasi Kupang.

Bagi masyarakat Kupang, identitas etnik dan agama tidak mudah untuk diabaikan dalam kehidupan sosial mereka. Tetapi justru identitas ini dikuatkan dalam event-event pola kehidupan kenegaraan dan politik. Sentimen etnik dan agama senantiasa mendorong elite untuk memandangi fungsi internal dan eksternal dari kehidupan masyarakat etnik. Secara internal, fungsi etnik dan agama akan memberikan solusi atas pertanyaan, siapa elite tersebut dan berasal dari suku dan agama apa. Dalam posisi yang demikian, maka identitas etnik dan agama akan menyatukan semua kelompok etnik, baik yang berasal dari daerahnya sendiri maupun melalui proses kawin-mawin, mencegah integrasi, memperkokoh keutuhan kelompok serta menjaga kesinambungan budaya kelompoknya sendiri.

Langkah penting ditempuh oleh elite dalam memenangkan kekuasaan, diantaranya membuka jaringan dengan garis etnik juga agama. Sehingga peran tokoh-tokoh etnik dan tokoh agama menentukan

umat dalam ikut mendukung kekuasaan dalam politik di tingkat lokal. Dapat dipastikan bahwa aktivitas politik di tingkat lokal masih didominasi elite. Elite-lah yang mengembangkan hubungan dengan kelompok etnik dan kelompok agama yang secara strategis mempunyai wewenang dalam mengendalikan semua kelompok etniknya masing-masing. Hubungan ini dapat bersifat secara pribadi, secara keluarga, secara kelompok masyarakat etnik dan kelompok tokoh-tokoh agama, di mana pola ini telah terlaksana melalui suatu perencanaan.

Dengan melihat hal ini, maka secara teoritis fenomena ini menjelaskan perspektif elite dalam upaya mencapai kekuasaan di birokrasi. Seperti yang telah dijelaskan dalam perspektif teori elite, bahwa kelas berkuasa cenderung mempertahankan kekuasaannya dan tetap berkuasa secara bergantian dari kelompoknya sendiri. Dalam kajian menyeluruh, etnik dan agama sebagai pisau analisis mengantarkan elite menuju kekuasaan. Namun ketika semua sistem birokrasi telah berfungsi maka peran etnik dan agama mulai menurun dan memberikan jaminan bahwa dukungan dan kerja sama etnik dapat berjalan, walaupun dalam posisi yang tidak berimbang. Tetapi dengan pola keragaman untuk menerima semua kelompok dalam masyarakat, maka pembagian itu terwujud atas keseimbangan etnik dan daerah asal.

6.4. Etnik dan Agama dalam Perspektif Instrumentalis

Dilihat dari makna sosial kemasyarakatan, etnik , agama atau yang lainnya dipakai oleh elite, ini merupakan cikal bakal pengelompokan etnis yang secara umum dapat kita bedakan sebagai berikut : Kategori

Jaringan, Perkumpulan (Asosiasi) dan Komunitas Etnis. Kategori Etnis merupakan bentuk pengorganisasian yang paling prematur dan longgar, yang berdasarkan pengamatan ciri-ciri perbedaan kultural seperti cara berpakaian, adat istiadat dan lain sebagainya. Sedangkan Jaringan Etnis ditandai oleh adanya interaksi yang cukup intensif antar anggota kelompok. Para anggota kelompok diharapkan sanggup memanfaatkan segala sumber daya alam yang ada di wilayah yang mereka tempati, terutama demi kesejahteraan kelompok. Dalam Perkumpulan Etnis sering kali terjadi pembicaraan yang cukup mendalam mengenai implementasi ide-ide dalam kehidupan sehari-hari.

Di ruang publik itulah para anggota kelompok dapat mengartikulasikan interest mereka. Misalnya dengan mendirikan lembaga-lembaga sosial-politis. Tujuannya jelas, agar kolektifitas kelompok mereka diperhitungkan. Yang terakhir adalah sebuah kelompok yang memiliki wilayah khusus dengan batas-batas yang jelas. Sehingga mereka bisa menamakan organisasi mereka, sesuai dengan nama wilayah yang mereka tempati (seperti persekutuan orang Rote, persatuan orang Timor dan lainnya). Inilah yang dinamakan Komunitas Etnis yang berada di antara masyarakat etnik lainnya.

Di NTT yang berciri majemuk, diakui bahwa isu primordialisme telah tumbuh subur dan dipelihara dalam tubuh birokrasi pemerintahan. Kenyataannya, sikap masing-masing kelompok etnik di NTT memang sangat kuat. Cirinya, setiap etnik berusaha mempertahankan karakteristik kelompoknya agar dapat dibedakan dengan kelompok lain. Karena terlalu

sering berusaha mempertahankan ciri itu, maka kini terpupuk kental perasaan etnisitas hingga mulai mengarah ke paham etnosentrisme, yang sama sekali tidak kita kehendaki. Jika etnosentrisme menjadi acuan pola pandang, maka setiap etnik itu apakah suku, agama, ras dan antar golongan selalu berusaha menutup diri agar tidak mengganggu kelompok lain. Akibatnya setiap suku, agama, ras dan golongan merasa tetap superior, tetap unggul melebihi suku, agama, ras serta golongan lain.

Hal ini tidak perlu dispekulasikan, sebab sudah terlanjur dan lumrah bila orang selalu mengawinkan antara jabatan-jabatan birokrasi dengan latar belakang sosial. Setiap kali ada promosi jabatan mulai dari kepala desa sampai gubernur, jabatan-jabatan ormas atau orsospol, selalu ada keributan dan perseteruan antar kelompok pendukung etnis suku, agama dan sebagainya. Objektivitas menjadi subordinasi dari subjektivitas. Artinya setiap calon tidak cukup hanya memenuhi persyaratan formal dan non-formal, tetapi juga yang penting adalah koneksitasnya dengan kelompok etnis, agama atau keluarga dan daerah sebagai pendukungnya.

Implikasinya, para pejabat yang membangun legitimasi jabatan atas dasar keberuntungan unsur primordial, merasa berhutang budi kepada orang-orang seasalnya. Sehingga ia mempunyai kewajiban moral dan sosial untuk memperhatikan dan membalas jasa kepada klik/keluarganya dengan menggunakan kewenangan jabatannya. *Patron-client relationship* atau 'hubungan bapak-anak', merupakan pola yang dapat memberi penjelasan tentang hubungan tersebut. Jika patronnya berhasil menduduki jabatan kunci, maka orang-orang yang secara primordial

masuk dalam himpunan klik-nya ikut merasakan keuntungan. Paling tidak, mereka mempunyai akses yang lebih baik untuk memperoleh posisi struktural dan mungkin keuntungan lainnya.

Hubungan bapak-anak menimbulkan relasi yang paternalistis. Sang bapak sebagai patron memberikan perlindungan dan bantuan material kepada anaknya²¹. Sebagai imbalan, anak akan memberikan dukungan dan loyalitas kepada bapak. Dengan demikian, kultur politik yang ada di lingkungan partai politik di Kupang adalah bahwa keterlibatan anggota dalam partai berarti mengikat diri kepada "bapak", dan merasa berkewajiban mendukung dalam segala hal. Ikatan-ikatan sosial seperti ini juga menjadi landasan bagi pembentukan kekuasaan elite. Yang berarti, pengurus parpol merangkul pengikutnya yang merasa berhutang budi menuju kursi kekuasaan. Apa yang terjadi pada parpol adalah berfungsinya relasi keluarga di Kupang. Kalau kita melihat pandangan Ruth Mc. Vey (dalam Shiraishi, 2001:122), bahwa suatu kelompok atau organisasi merupakan suatu keluarga besar. Dalam masyarakat Indonesia modern, hal itu keberadaannya amat kuat. Dapat dikatakan bahwa menurut pertalian kekerabatan yang terjalin di dalam parpol, benturan kepentingan antara sesama anggota pengurus tidak akan mengarah pada konflik serius yang dapat mengganggu kinerja parpol.

²¹ Berbeda dengan uraian Scott yang mengemukakan bahwa pada kebanyakan masyarakat di Asia Tenggara hubungan patron-klien didasarkan atas pertimbangan untung rugi, lihat misalnya "Patron-Client Politics and Politics Change in Southeast Asia", dalam *American Political Science Review*, Vol. 8, September 1975; pola hubungan patron-klien yang lebih canggih di Indonesia telah dilukiskan oleh Karl D Jackson dalam tulisannya "traditional authority and National Integration : The Darul Uloom Islam Rebellion in West Java", Ph.D *Disertation*, Massachusetts Institute of Tecnologi (MIT), London, 1971.

Isu primordial dalam rentetan birokrasi di NTT telah berlangsung cukup lama dan sampai kini belum menunjukkan tendensi surut. Seperti gunung es, yang tersembul kecil. Namun yang terbenam menyimpan kekuatan yang luar biasa. Secara tidak sadar telah menjadi semacam sosialisasi diam-diam dalam proses sosial untuk membentuk pola perilaku birokrasi yang primordial. Koneksi-koneksi primordial terus dipraktekkan sebagai piranti atau tekno-kultur birokrasi yang mendasari promosi jabatan, hubungan kerja dan juga mewarnai kebijakan serta praktek pelayanan publik.

Dengan demikian jika kita melihat pada perspektif primordialisme etnik dan agama, maka ada dua kategory yakni primordialis dan instrumentalis. Dua perpektif ini akan dipakai sebagai acuan dalam menjelaskan makna dari studi etnik dan agama sebagai instrumen dalam politik lokal di Kupang. Pendekatan primordial seperti yang dikemukakan oleh Geertz (1963), merupakan suatu kenyataan sosial yang secara alamiah dengan basis utama adanya kesamaan biologis, tempat tinggal, adat, budaya. Etnisitas bagi kaum instrumentalis merupakan sesuatu yang tidak alamiah karena merupakan sumber politik, sarana kohesi bagi seseorang yang dipromosikan guna memfasilitasi artikulasi politik dari kepentingan orang dan kelompok. Hasilnya, merupakan suatu arena politik tawar-menawar dalam situasi plural (Brown: 1988).

Bila kedua perspektif dijadikan indikator untuk menjelaskan makna dari perkembangan di lapangan, maka secara umum dapat dilihat, bahwa klasifikasi primordial yang diikat oleh kesepakatan kesukuan yang

dipengaruhi oleh tokoh-tokoh etnik dan agama di Kupang, masih sangat kuat. Indikasi semacam ini bisa dilihat dari semua keberadaan etnik dan agama di Kupang, di mana baik dalam kehidupan sehari-hari, kegiatan sosial, kekerabatan maupun kesukuan, masih terikat kuat dalam ikatan kelompok. Dan senantiasa menjadikan tokoh etnik dan agama sebagai panutan dan penentu kebijakan dalam kehidupan kelompok etnik mereka. Sehingga elite tidak bisa meninggalkan etnik dan agama yang secara bersama-sama menjalin suatu ikatan yang dibangun dari kelompok mereka sendiri.

Dengan kondisi seperti ini, maka elite politik dan elite birokrasi senantiasa mendorong masing-masing kelompok etnik dan agamanya untuk selalu memobilisasi kepentingan elite atas dasar dukungan, dan atas nama identitas. Jalur politik lokal semacam ini ditempuh, karena kehidupan etnik lebih banyak terdapat dalam satu kelompok komunitas kesukuan, yang lebih dominan menganut agama yang sama dalam melihat kehidupan politik di birokrasi, dan mengikat etnik dari garis ke-etnik-an dan kekeluargaan. Walaupun perpektif instrumentalis dianggap lebih mengedepankan perkembangan ini, namun tidak mengabaikan perspektif primordialis. Perspektif intrumentalis bisa muncul karena adanya kesadaran individu untuk mendekatkan diri dalam kelompok kekuasaan, seperti kepercayaan individu dan komunitas asal mereka. Sentimen semacam ini merupakan kesadaran mendasar yang mendahului segala macam bentuk identitas seperti kelas, etnik dan agama.

Walaupun agak berbeda, namun kedua perspektif di atas lebih berperan kepada siapa yang lebih dominan membentuk ikatan-ikatan kekuasaan atas dasar etnik dan agama. Perspektif instrumentalis sepertinya lebih menekankan pada elite dan secara rasional lebih pada kepentingan tertentu. Sedangkan primordial lebih pada etnik dan agama dan lebih membangun dukungan etnik dan agama atas dasar kultural. Karena sebuah kelompok kesukuan (etnik Timor misalnya) merupakan resultan identitas etnis, yang mula-mula terdiri atas kumpulan orang yang memiliki kesamaan ciri-ciri cultural. Lambat laun kesamaan itu melahirkan kesadaran kelompok, dan sejarah telah menunjukkan bahwa peperangan adalah cara untuk menguasai sumber-sumber daya alam. Di samping itu, persaingan antar kelompok etnik dan agama sulit dihindari. Begitu pula perlawanan sebuah kelompok (etnis) melawan kekuasaan politik dan birokrasi, sedang membangun pelebagaan proses menuju demokrasi dalam masyarakat.

Maka dari berbagai kelompok etnis dan agama di Kupang, kelompok-kelompok tersebut tetap saja memandang diri mereka terutama dalam pengertian sosio-kultural-berbeda. Batas-batas etnis dan kelas sosial sering tumpang tindih. Kategori kelas sosial ada juga yang pas, sama dan sebangun dengan kelompok etnis tertentu, terutama di mana satu kelompok etnis yang dominan mengeksploitasi kelompok etnis lainnya. Jadi ini berarti, jika di suatu daerah masalah pertentangan dan persaingan kelas sosial dalam waktu tertentu tidak terlalu menonjol, maka masalah komunal-lah yang bakal muncul kepermukaan. Dengan demikian

persoalan etnis akan menjadi masalah utama, seperti kecenderungan yang terjadi di Kupang. Namun, distorsi yang lebih permanen justru terletak dalam struktur masyarakat Kota Kupang sendiri yang belum memberi peluang luas untuk munculnya kemandirian tiap-tiap warga. Situasi sosial dalam masyarakat kita, hingga kini masih ditandai dengan kuatnya struktur masyarakat komunal yang diikat oleh ikatan-ikatan primordial ketat atau struktur paternalistik yang menghambat tumbuhnya proses kemandirian tiap-tiap individu.

Karena itu birokrasi di Kupang seolah-olah dipaksa masuk ke dalam suatu jebakan primordial yang rumit. Bagaikan lingkaran setan yang terus berputar tanpa diketahui kapan akan berakhir. Meskipun ada banyak birokrat yang diketahui bersih dari pengaruh primordial, namun prasangka sosial terlanjur memvonis mereka sebagai primordialis, tanpa perlu lebih dahulu membuktikan fakta dan mendengar pembelaannya. Harapan terhadap birokrasi yang sesuai nilai-nilai kontemporer global di atas, menjadi suatu keniscayaan politik untuk disatukan guna mencari solusinya. Paling tidak, bisa dicatat ada dua kemungkinan sebagai alternatif yang bisa dipakai acuan untuk memperbaiki birokrasi. Yaitu reformasi secara internal, dan kedua, tekanan faktor eksternal.

Reformasi internal, yaitu pembaruan melalui reorientasi nilai dan perilaku birokrasi, terutama pada kelas elite untuk lebih konsisten menerapkan faktor legal-rasional birokrasi. Ini sebagaimana anjuran tipe ideal birokrasi menurut kaum Weberian; atau netralis birokrasi menurut kaum Hegelian, di mana birokrasi harus bebas dari intervensi

kepentingan-kepentingan partikularistik yang akhirnya menimbulkan banyak penyimpangan (distortion). Dan yang juga tidak kalah penting adalah, menyuntikkan semangat kewirausahaan sebagai nilai baru dalam rangka menemukan kembali pemerintahan yang baik (good governance). Tekanan faktor eksternal, dimana pelaksanaan reformasi birokrasi paling efektif jika dilakukan oleh kelas elite birokrasi. Sebab ada tendensi kuat bahwa maraknya primordialisme sebenarnya berasal dari percaturan kepentingan kelompok dalam struktur birokrasi. Selain itu, karena masyarakat kita adalah masyarakat yang paternalistik, maka para pemimpin adalah cermin sosial, tempat para bawahan dan masyarakat luas berkaca.

6.5. Implikasi Temuan bagi Politik Lokal di Indonesia

Studi elite politik dan elite birokrasi di Kupang, sebelumnya menemui kelemahan sebagai temuan utama dari berbagai jenis, pola serta cara elite menggunakan etnik dan agama sebagai instrumen kekuasaan dengan asumsi, bahwa kegagalan elite dalam membangun kebudayaan antar etnik di Kupang selama ini justru terletak pada kegagalan untuk membangun suatu semangat persaingan antar etnik secara wajar. Dan belum mampu mengurangi atau bahkan meniadakan prasangka dan diskriminasi antar etnik dan agama, yang berusaha membangun suatu interpretasi positif dalam hubungan antar etnik. Apabila gagal, maka gagal pula kita membangun suatu identitas kebudayaan baru antara warga pendatang dengan penduduk asli. Kalau hubungan antar etnik itu masih diwarnai prasangka, stereotip dan diskriminasi, maka di

sana tumbuh subur interpretasi yang keliru terhadap hubungan antar etnik. Akibatnya akan terus terjadi marginalisasi dan konflik sosial nilai dan konflik kekuatan.

Akibat yang ditimbulkan dari kegagalan hubungan dalam persaingan yang sehat selama ini di Kupang yakni, politik lokal di Kupang tidak menempatkan daerah sebagai ruang politik, tetapi sebagai ruang kultural sehingga nilai kultur yang berdasarkan budaya dan sejarah masa lampau telah menjadikan kehidupan politik di Kupang lebih didasarkan pada hubungan yang bersifat primordial yang telah tumbuh subur. Berbagai keinginan untuk menempatkan elite darah sebagai elite politik dan birokrasi hanya merupakan kenyataan dalam ruang kultural tidak dalam ruang publik yang mensyaratkan persamaan dan keseimbangan etnik dan agama sehingga etnik dominan tetap mempertahankan dominasinya.

Perubahan yang terjadi bagi perkembangan politik lokal di Kupang, puluhan etnik di sana mungkin kurang saling berinteraksi. Tetapi dengan adanya ikatan politis yaitu persaingan kekuasaan di jabatan politis dan birokrasi, maka semua etnik terikat dalam komunitas interaksi untuk merebut dan mempertahankan. Maka jadilah sebuah Kupang yang plural meskipun mungkin ada puluhan ribu orang yang tidak pernah bertemu etnis lain di Kupang seumur hidupnya. Partai politik dan berbagai organisasi tingkat lokal mungkin tidak bisa senantiasa memanfaatkan jargon-jargon atau simbol yang mengedepankan etnisitas atau keagamaan. Akan tetapi, selama tuntutan-tuntutan mereka didasarkan

atas kesetaraan hak-hak sipil dan politik dalam kerangka komunitas politik nasional, ancaman terhadap perpecahan etnis maupun agama bisa dihindari.

Politik identitas etnik dan agama di Kupang yang merujuk pada praktik politik yang berbasis identitas kelompok, sering atas dasar etnik atau agama atau denominasi sosiokultural lainnya seperti kekerabatan, yang semuanya tertuju pada kepentingan meraih kekuasaan. Penafsiran identitas kelompok etnik dan agama di Kupang hanya tertuju pada birokrasi sebagai perjuangan etnik untuk mendapatkan kekuasaan. Proses ini juga terjadi atas dasar desakan-desakan perbedaan dalam hak-hak kebebasan dan persamaan. Identitas ini menghendaki ruang pengaplingan etnik dan agama untuk membangun relasi dalam pola integrasi. Integrasi yang tak mengikutsertakan dan menerima semua kelompok secara bersama-sama, akan memunculkan etnik-etnik yang mengendalikan kekuasaan, yang dianggap sebagai kelompok yang dimarginalkan, atau dipisahkan dalam kehidupan yang penuh dengan stereotip dan prasangka.

Etnik yang mendominasi birokrasi akan senantiasa berusaha menjadikan elite mereka sebagai elite dominan selaku kelas yang berkuasa. Juga kelompok elite yang terorganisasi dari etnik tertentu seperti etnik Roti atau etnik Flores yang lebih dominan di birokrasi, akan memandang bahwa penguasaan oleh satu kelompok etnik saja (satu kelas), akan mencukupi suatu eksistensi bagi jalannya tata pemerintahan secara efektif. Karena itu, seperti yang dikemukakan oleh Mosca, jika elite

muncul dalam pengorganisasian salah satu kelompok, maka mereka akan menjadi dominan. Sementara itu, menurut Michels, jika elite terkonsentrasi pada suatu tangan, maka ada kecenderungan untuk tetap mempertahankan kekuasaannya atas kelompok lainnya.

Di Kupang, elite politik dan elite birokrasi senantiasa melibatkan dua makro struktur etnik dan agama sebagai komponen yang tidak bisa dipisahkan. Implikasi lain juga menunjukkan pengurangan dominasi dan melebarnya kekuasaan secara otonom, untuk memberi peran bagi semua etnik dan agama dalam mengurangi stereotipe kultur diantara mereka. Hal ini guna memperkuat pemahaman multikulturalisme. Kontribusi ini memberi saran bagi pemerintah khususnya pemerintah daerah dalam upaya membangun kekuasaan di tengah-tengah keragaman etnik dan agama serta budaya yang mengikat mereka secara primordial. Sehingga kontribusi ini diharapkan tidak memberikan penilaian negatif terhadap agama, suku, dan hal-hal lain yang bersifat personal.

Partai politik di Kupang juga menjadi corong dari kepentingan-kepentingan yang bersifat personal. Dalam situasi seperti ini, eksekutif pun dituntut untuk memberi respon yang cukup pada berbagai upaya untuk menjaga kepentingan-kepentingan yang bersifat personal. Kebhinnekaan menjadi tantangan tersendiri. Ada keinginan untuk mendominasi sesuai perimbangan kekuatan-kekuatan yang bersifat personal, tetapi di saat yang bersamaan, dihadapkan pada realitas kebhinekaan yang dasarnya juga adalah kepentingan yang bersifat

personal. Disinilah sesungguhnya menurut saya arena krusial yang membutuhkan dialog dan kejujuran politik.

Sedikit berbeda dari temuan terdahulu, disertasi ini memperlihatkan munculnya inisiatif para elite dan mantan elite untuk melakukan aktivitas politik dan memasuki wilayah politik birokrasi. Kecenderungan ini mungkin mengindikasikan mulai tumbuhnya kesadaran baru di kalangan elite dan mantan elite untuk mempertahankan kekuasaan yang bersumber dari kekuasaan tradisional mereka, yaitu di ranah masyarakat sipil. Akan tetapi, dari beberapa sumber informasi yang diperoleh dari wawancara dengan para informan, gejala baru ini bukannya berlangsung tanpa masalah. Sebagian kalangan elite dan tokoh etnik kelihatannya masih ada yang memendam kecurigaan kepada kawan-kawan mereka sendiri yang mencoba membangun hubungan kekuasaan lebih kuat bagi kepentingan etniknya sendiri dengan gerakan tokoh etnik. Selain itu, para elite dan mantan elite yang mencoba memasuki wilayah politik dengan perwakilan elitnya, kelihatannya saling berpacu atau bahkan berebut kesempatan untuk bersaing.

Dari semua jenis dan pola persaingan dalam upaya mencapai kekuasaan pada masa sekarang, telah tumbuh kesadaran baru dalam diri para etnik dan agama, agar mereka dapat membagi kekuasaan politik yang harus melibatkan jumlah dan keseimbangan etnik dan agama di Kupang. Keadaan ini telah membuka pemikiran mereka sebagai wadah kebersamaan dalam membangun politik lokal di Kupang. Dengan demikian elite politik dan elite birokrasi memiliki kecenderungan

menggunakan kriteria asal-usul etnik, kelahiran, hubungan darah dan kekerabatan untuk digolongkan dalam suatu ikatan etnik. Oleh karena itu, yang dilihat secara nyata tergolong dalam suatu etnik adalah satuan biologis yang bermula dari keluarga, kelompok, kerabat, klien, komunitas dan masyarakat. Serta kelompok agama untuk bersaing dalam mempertahankan kekuasaan hanya atas dasar etnik dan agamanya sendiri.

Pola ini mengalami pergeseran ketika semua dapat berkumpul dalam ruang terbuka untuk bersama-sama menerima dan menyepakati keberagaman yang memberikan ruang demokrasi terbuka untuk menerima semua komponen. Dan secara bersama-sama bisa mendapat kesempatan sebagai elite politik dan elite birokrasi di Kupang. Tetapi kenyataannya, selalu ada perilaku menampakkan ciri dan identitas ke-etnik-annya. Hal ini bisa saja terjadi karena selama ini di Kota Kupang semua kelompok etnik mempertahankan dominasinya di birokrasi, diikuti dengan budaya etniknya. Tetapi tidak ada suatu budaya yang dominan. Dalam keadaan seperti ini masing-masing etnik selalu membangkitkan perasaan dan semangat kelompok melalui elite yang pada saat itu sedang menduduki posisi kekuasaan.

Keadaan ini bisa juga dilihat dari perilaku elite yang menggerakkan etnik dan agama untuk meraih dukungan kekuasaan politik dan birokrasi, sehingga elite menggunakan identitas ini juga sebagai penggalangan politik serta memenuhi kepentingan politiknya. Jika dilihat lebih jauh dari sikap elite tersebut, maka upaya meraih kekuasaan dengan menggunakan

identitas etnik dan agama juga bisa dibenarkan sebagai upaya peran yang lebih dari semua kelompok untuk dapat menampilkan identitas, sebagai suatu upaya mobilisasi massa berdasarkan kategori etnik dan agama.

Sehubungan dengan kebijakan pemerintah daerah di Kupang dalam menata kehidupan demokrasi di tengah-tengah tumbuhnya kesadaran otonomi atas nama etnik dan agama dengan bersatunya identitas, diharapkan setidaknya perspektif multikultural dapat dijadikan alternatif pendekatan dalam membangun masyarakat majemuk. Dalam perspektif multikultural ini, etnik dan budaya (*ethnic and cultural groups*) dapat hidup berdampingan secara damai sesuai dengan prinsip *co-existence* yang ditandai kesediaannya untuk menghormati budaya lain dan memberi tempat yang sama baik dalam lingkungan sosial maupun politik pemerintahan dengan meninggalkan pra-anggapan mayoritas-minoritas. Multikulturalisme memberi peluang kepada kelompok etnik (*local*) dan budaya (*particular*) untuk memosisikan dirinya ke dalam sebuah kehidupan bersama dalam masyarakat nasional yang dikelilingi oleh nilai-nilai universal (demokrasi, keadilan, persamaan dan toleransi).

Dengan demikian, multikulturalisme bukan sekedar langkah menyuguhkan warna-warni identitas etnik dan agama di Kupang. Tetapi juga membangun kesadaran tentang pentingnya kelompok etnik dan agama yang memiliki kemampuan yang sama atas dasar tuntutan keseimbangan dari berbagai kalangan etnik yang ada di Kupang. Multikulturalisme menekankan pada usaha lebih sistematis untuk menyertakan pendekatan struktur politik kekuasaan dalam proses

penyatuan etnik dan agama, kalau pun kondisi ini dapat diterima oleh mereka yang selama ini merasa termarginalkan. Dengan demikian multikulturalisme perlu disertai pengintegrasian dengan pendekatan lain di Kupang. Selain budaya, ikatan keluarga juga perkawinan antar etnik dan agama menjadikan tema-tema relevan di sekitar keadilan politik dan ekonomi sehingga toleransi dapat memperkuat faktor ini.

Oleh karena itu pendekatan yang menekankan prinsip ko-eksistensi sebagai dasar multikultural tidaklah cukup. Akan tetapi, dibutuhkan pendekatan yang lebih jauh. Yakni sebuah pendekatan yang akan menggeser prinsip ko-eksistensi ke arah proeksistensi. Prinsip proeksistensi ditandai dengan tidak saja hadirnya kualitas hidup berdampingan secara damai antara etnik dan agama. Tetapi juga dibangun kesadaran untuk menjadikan bagian dari pemecahan masalah yang dihadapi oleh kelompok lain. Dengan kata lain, proeksistensi mensyaratkan juga prinsip inklusi, bukan eksklusi (*inclusion not eksklusion*).

Kualitas semacam ini diperlukan untuk memungkinkan kelompok yang berbeda secara etnik dan agama, memiliki kebutuhan untuk menghasilkan integrasi di samping identitas lokal dan partikular yang serba ragam itu (Sparringa, 2006).

Untuk memastikan seluruh proses ini berlanjut, masyarakat etnik dan umat beragama harus menciptakan perkumpulan (*asosiasi*) untuk mengatur banyak kepentingan yang berbeda di dalam komunitas beragama. Bahkan Clifford Geertz, seorang ahli antropologi, mengatakan bahwa Indonesia sedemikian kompleksnya sehingga sulit melukiskan

anatominya secara persis. Negeri ini bukan hanya multietnis dan agama, melainkan juga menjadi arena pengaruh multimental (India, Cina, Belanda, Portugis, Hinduisme, Buddhisme, Konfusianisme, Islam, Kristen, Kapitalis, dan seterusnya) (Geertz dalam Hardiman, 2003: viii). Artinya, negara Indonesia sesungguhnya adalah sebuah negeri yang tersusun dari berbagai macam bentuk kehidupan dan orientasi nilai. Karena itu, mengharapkan keanekaragaman kemudian akan menyatu untuk membentuk satu identitas baru, tidak hanya memerlukan waktu yang sangat panjang dan kesepakatan yang sangat kuat untuk dipatuhi bersama. Tetapi juga menjadi sulit terwujud karena pada dasarnya hasrat akan pengakuan identitas tiap-tiap kelompok tetap akan ada.

Dengan demikian sumbangan pemikiran dalam studi ini bagi perkembangan politik lokal di Kupang, dilihat dari semua pembahasan jenis, pola, cara serta berbagai alasan aktor yang menggunakan etnik dan agama sebagai instrumen dengan berbagai keterbatasan mengelolah tata pemerintahan yang demokratis, agar mereka saling terbuka dan bisa bekerja sama dalam ruang politik. Maka, *pertama*, pemerintah daerah harus mampu menumbuhkan solidaritas emosional dalam bingkai kebangsaan, sehingga interaksi antar etnik dan identitas lainnya dapat menumbuhkan rasa kebangsaan, serta perlunya pemahaman budaya berbagai kelompok agar masing-masing memiliki sensitivitas dengan kelompok lain, perlu adanya kebijakan elite politik dan birokrasi harus diupayakan agar tidak termarginalisasi bagi suatu kelompok identitas minoritas.

Kedua, politik multikultural harus dijabarkan dan mampu menumbuhkan solidaritas fungsional yakni didasarkan pada saling ketergantungan di semua bidang, peran elite politik dan elite birokrasi harus mampu menjalani relasi kelompok menjadi masyarakat majemuk yang demokratis. *Ketiga*, Etnik dan agama di Kupang masih mengandung banyak elemen secara obyektif sebagai suatu realitas yang hidup dalam masyarakat, sehingga elite harus mampu memobilisasi semua elemen ini secara sosial sebelum semuanya relevan dalam politik, seperti adanya persaingan yang terus menerus antar etnik dan agama secara primordial.

Untuk itu biarlah agama dan etnik tetap menjadi sumber nilai dan identitas budaya yang kokoh tanpa harus dijadikan dagangan politik yang cenderung memperkecil otoritas agama atau etnik itu sendiri. Memang dalam persoalan kekuasaan tuntutan keseimbangan wajar di alam demokrasi. Ada kelompok agama atau etnik atas nama etnik dan agamanya yang berperan, dalam rangka mendukung salah satu calon pemimpin mereka. Selama hal itu tidak mengarah kepada sebuah polarisasi yang berimplikasi patahnya bingkai harmoni antar etnik dan agama yang sudah terbina di Kupang, NTT.



BAB VII
PENUTUP

BAB VII PENUTUP

Pada bagian penutup ini akan disimpulkan aspek penelitian yang telah dikaji, di mana semua bentuk persaingan elite birokrasi dalam politik lokal di Kupang memiliki kecenderungan menggunakan identitas etnik dan agama sebagai instrumen meraih kekuasaan. Di samping etnik dan agama, pola kekerabatan dan kekeluargaan masih dominan dalam masyarakat yang berbudaya timur, pola kekerabatan dan kekeluargaan juga masih dominan dalam satu persekutuan etnik sebagai kelompok dalam masyarakat.

Kajian implikasi teoritis pada akhir pembahasan ini merupakan perdebatan akademik dalam mengkaji berbagai teori elite dan teori-teori primordial etnik dan agama yang relevan bagi kepentingan elite meraih dan mempertahankan kekuasaan. Serta dukungan kekuasaan melalui peran identitas etnik dan agama di Kupang. Memang ada kajian-kajian sebelumnya mengenai etnik, tetapi kajian ini agak berbeda karena mengkaji elite dengan elemen identitas etnik dan agama dari beragam budaya menuju kekuasaan. Kajian ini juga menyinggung aspek kekerabatan serta kekeluargaan yang menjadi ikatan atas dasar solidaritas budaya orang NTT.

7.1 Kesimpulan

Di Kupang, persaingan elite politik dan elite birokrasi dengan dukungan etnik dan agama masih tetap berlangsung melalui pola-pola yang bersifat primordial, walaupun elite lebih memobilisasi etnik dalam

kelompok suku namun elite juga hadir sebagai patron dalam lingkungan kelompok tersebut. Perspektif teori Mosca dan Michels dapat dijadikan bahasan analisis politik kekuasaan di Kupang, karena kelompok etnik yang dominan di pemerintah provinsi dan kota ada kecenderungan untuk tetap mempertahankan kekuasaan atas nama etnik dan agama, posisi ini dirasakan aman jika dukungan dalam semua tatanan politik birokrasi mereka percaya bahwa kekuasaan yang dijalankan dengan atas nama sesama etnik dan agama dianggap lebih solid dan mudah bekerja sama dalam membangun kekuasaan.

Kekuasaan yang dibangun mengacu pada berbagai problem penelitian jenis, cara serta pola dalam persaingan dengan berbagai alasan-alasan keterlibatan berbagai tokoh elite baik politik maupun birokrasi semuanya menggunakan dan atas nama identitas etnik dan agama untuk mempertahankan kekuasaan. Atas dasar ini, jika kita melihat secara mendalam, kekuasaan yang dibangun atas dasar dukungan etnik dan agama tidak memberikan kenyamanan bagi mereka secara bersama. Walaupun sesama etnik dianggap belum bisa bekerja sama, tetapi jika sesama agama dianggap lebih solid dalam ikatan atas dasar primordial untuk ketentraman secara psikologis, maka agama dianggap lebih dominan menjamin kesetiaan kelompok.

Dalam praktek pola-pola persaingan elite di birokrasi, diusahakan agar masing-masing kelompok etnik dan agama dapat melanjutkan kepemimpinan serta menduduki posisi sebagai elite politik dan elite birokrasi pada eselon pemerintah Provinsi dan Kota Kupang. Cara utama

untuk mewujudkannya adalah melalui dukungan semua tokoh agama, tokoh etnik serta semua warga masyarakat. Pola ini yang lebih memberikan peluang agar posisi kekuasaan dapat tercapai. Tetapi ketika tuntutan telah memaksa masyarakat untuk menciptakan keseimbangan dalam kekuasaan birokrasi di Kupang, maka elite telah menerima tetapi dengan pola yang masih didominasi oleh dua kelompok etnik dan dua agama besar yang secara tidak tertulis melalui kesepakatan tokoh etnik dan pimpinan agama dan semua tokoh-tokoh masyarakat.

Di Kupang, patronnya boleh dibilang cuma dua dikotomi saja, kalau tidak suku maka agama. Seperti wilayah-wilayah yang komposisi pemeluk agamanya hampir berimbang, persaingan yang terjadi lebih bernuansa agama. Kupang adalah yang paling berimbang jumlah antara agama dan etnik. Karena perbedaan antara pemeluk agama Katolik dan Protestan nyaris seimbang, persaingannya lebih terkait pada kekuatan antara kedua pemeluk agama tersebut. Namun, di tempat di mana mayoritas dikuasai satu agama seperti di Ende Flores, misalnya karena mayoritas Katolik, agama tidak memberi warna pada persaingan kekuasaan. Yang mewarnai kontestansi adalah etnik, seperti Lio dan Ende. Kalau di Rote, karena mayoritas penduduknya Protestan, yang bersaing adalah nusak-nusak (wilayah yang mewakili kelompok-kelompok sub-sub etnik).

Di Timor Tengah Utara, karena mayoritas pemeluknya Katolik, tiga wilayah suku yang dulu dibagi Belanda itulah yang bersaing, yaitu Biboki, Insana, dan Miomafo. Kalau di Timor Tengah Selatan, pertarungan yang terjadi biasanya antara bekas-bekas keketoran, seperti Amanuban,

Amanatun, dan Mollo. Sementara Protestan tidak memberi warna pada pertarungan wilayah Utara karena jumlahnya sedikit sekali. Kalau di Utara umumnya yang berebut pengaruh adalah antara Katolik dan Muslim.

Disertasi ini juga menyimpulkan bahwa hampir semua data-data pejabat elite politik dan elite birokrasi di Pemerintah Provinsi dan Kota Kupang didominasi oleh etnik (Rote Protestan dan etnik Flores Katolik), yang masih ada sedikit rasa kolonialisme, menurut Geertz, sekarang telah bergeser menjadi partisipasi politik masyarakat yang bersifat etnis dan agama. Perilaku dan sikap sehari-hari lebih menonjolkan identitas etnik mereka, dan hal ini selalu nampak karena pola kehidupan mereka di Kupang yang selalu dalam keadaan berkelompok dan otonom yang mencerminkan pola primordialnya. Dalam keadaan seperti ini, masing-masing kelompok selalu mengedepankan kepentingannya, lebih-lebih dalam kekuasaan di birokrasi melalui elite-elite yang telah memiliki posisi strategis.

Masih ada perilaku elite dalam membangkitkan perasaan sentimen primordialnya untuk memperkuat identitas yang telah dipelihara bersama. Ikatan primordial seperti kesamaan dalam hal agama, daerah, bahasa, kelompok etnik, dan ras masih tetap melekat dalam pengelompokan sosial dan politik. Bagi Geertz, kelompok-kelompok tersebut sulit mengadakan hubungan, apalagi berbaur, karena dalam mempersepsikan dan mengevaluasi suatu persoalan setiap kelompok cenderung memakai kerangka nilai budaya atau kepercayaan agama mereka sendiri. Dan keragaman masyarakat inilah yang mengakibatkan mereka sulit

berhubungan, membaaur dalam sistem sosial secara menyeluruh. Memang akan menjadi persoalan besar bila masing-masing kelompok dilihat berbeda secara diametris, saling berlawanan. Akibatnya hubungan di antara kelompok-kelompok etnik itu akan selalu macet dan tidak kooperatif.

Di Kupang, lingkungan sosial budaya maupun politik dipakai untuk menilai, dan dinilai setiap suku-suku yang berbeda serta memiliki kasta-kasta yang berbeda pula. Dalam hubungan antara etnik-etnik secara umum, kasta-kasta ini yang merupakan produk dari akses terhadap sumber kekuasaan disemua kelompok dijadikan satu dengan etniknya, mereka menetapkan batas-batas sosial (seperti tempat tinggal berdasarkan kelompok etnik) yang berbeda antara suku-suku yang satu dengan suku-suku yang lain sesuai kebudayaan yang mereka miliki, dan dipakai untuk menginterpretasi berbagai etnik yang berbeda dengan jarak sosial dari masing-masing kasta dan kepentingan menuju kekuasaan.

Sebagai wujud politik identitas, orang-orang dilahirkan dalam keluarganya dengan menggunakan budayanya sendiri, serta berada dalam satu kasta telah mengetahui posisi yang sebenarnya kelak dikemudian hari. Sehingga kasta dari masing-masing etnik juga ikut mendominasi kekuasaan di Kupang, disamping kasta ini dapat memobilisasi etnik dan agama melalui pola-pola kekuasaan timbal balik yang lebih mengedepankan perspektif instrumental.

sehingga semua ungkapan hubungan antar suku di Kupang sering terjadi dalam sentimen-sentimen yang membawa muatan emosional

kelompok budaya tersebut. Jika dalam struktur dan sistem budaya itu berlangsung tanpa adanya norma yang ketat serta sanksi yang kuat oleh para pelakunya, maka akan semakin menonjolkan sifat tidak kooperatif dari hubungan suku-suku dalam kehidupan sosial mereka.

Dalam perebutan kepemimpinan di level Provinsi dan Kota Kupang, pada umumnya calon-calon menjaga keseimbangan agama pasangan kandidat. Kalau calon gubernurnya Katolik, wakilnya Protestan. Dan kalau calon gubernurnya Protestan, wakilnya Katolik. Sama halnya dengan wali Kota Kupang, langkah ini dilakukan agar elite mendapatkan dukungan dari dua kelompok primordial etnik dan agama.

Kesepakatan dalam kepemimpinan elite birokrasi di Kupang adalah terbaginya kekuasaan atas komposisi etnik dan mayoritas agama sebagai instrumen kekuasaan. Di mana pada pilkada Wali Kota Kupang telah disepakati secara intern, bahwa Wali Kota dari Rote Protestan dan Wakil Wali Kota dari Flores Katolik. Pola dan tuntutan kekuasaan seperti ini ternyata dalam pilkada mewujudkan kesepakatan keseimbangan untuk menerima Protestan Katolik menjadi wali kota dan wakil walikota. Sedangkan untuk gubernur juga telah dikesepakati oleh para pimpinan agama dan tokoh masyarakat, harus didasarkan atas mayoritas agama dan keseimbangan etnik sehingga terpilihlah Gubernur Flores Katolik dan Wakil Gubernur Timor Protestan.

Selain etnik, agama dan pola kekeluargaan serta tradisi, identitas etnik di Kupang juga terkait dengan pengalaman dan sentimen sejarah yang telah memberikan legitimasi kekuasaan atas wilayah. Terutama etnik

Rote masih tetap mengakui wilayah sebagian tanah Timor adalah milik orang Rote. Hal ini telah menjadikan pergeseran nilai otonomi bagi kewenangan orang Timor yang juga merasa memiliki wilayah dan berkeinginan mendapatkan kekuasaan yang seimbang dalam pemerintahan. Keadaan ini telah menimbulkan sentimen yang melibatkan ikatan emosional terhadap wilayah tempat kediaman leluhur mereka. Dan kewenangan yang diberikan oleh kolonialisme Belanda telah dijadikan suatu penanda yang melegitimasi keberadaan mereka dalam kekuasaan di Kupang.

Walaupun selalu ada kecenderungan dari etnik-etnik lain yang telah merasa dimarginalkan dan merupakan hal yang umum ditemukan dalam berbagai kelompok etnik lainnya, terdapat banyak bukti bahwa ikatan emosional itu dipelihara dan dibesarkan dalam kelompok keluarga sampai pada kelompok masyarakat etnik yang lebih besar. Bahkan ketika mereka bersatu untuk menjadi identitas yang kokoh atas nama etnik atau agama sebagai instrumen pendukung kekuasaan elite dari etnik mereka di birokrasi.

Disertasi ini juga menyimpulkan bahwa identitas yang mengatasnamakan etnik dan agama, merupakan martabat sosial, kehormatan dan kemandirian serta otonom harus dianggap semua etnik sejajar dengan semua komponen etnik yang ada di NTT. Komponen etnik ini sebagai identitas yang mendukung serta memberikan legitimasi kuat bagi pelembagaan kekuasaan. Di Kupang, identitas juga telah menjadi relasi kekuasaan di antara kelompok dominan. Ini berarti, dalam

penggunaan identitas terkait pula transformasi pembagian kekuasaan berdasarkan etnik dan agama, yang mencoba membagi kekuasaan atas dasar etnik dan agama di Kupang. Untuk pelebagaan demokrasi dan stratifikasi sosial yang bisa menerima semua kelompok dalam masyarakat. Sehingga peran etnik dalam konteks perpolitikan di Kupang mulai terlihat melemah atau mencair.

Disertasi ini juga menemukan bahwa sifat mencairnya persaingan dan dominasi kekuasaan dari kelompok etnik tertentu, sebagaimana diperlihatkan dari kecendrungan untuk berubah menurut konteks sosial dari masing-masing kelompok etnik dalam masyarakat merupakan sebuah produk dari pergeseran kultural menuju demokrasi yang selama ini lebih mementingkan rivalitas, dan kompetisi. Persepsi mereka yang tadinya dominan telah bergeser menjadi partisipasi etnik dan agama menuju keseimbangan kekuasaan untuk menjadikan pelebagaan demokrasi menuju masyarakat multikultural.

Dalam hal pembagian kekuasaan, keseimbangan yang dilegitimasi melalui sentimen sosial untuk menerima pilkada di Kupang, identitas etnik dan agama telah menstrukturkan kesepakatan tidak tertulis. Yaitu bahwa kesadaran dan sentimen semua kelompok etnik dan agama dapat tercipta lewat pembagian kekuasaan atas dasar Protestan-Katolik serta etnik yang masih dianggap dominan yakni Rote dan Flores.

Dominasi yang kuat telah merubah fungsi pembagian kekuasaan sebagai ikatan primordial yang kuat telah bergeser menjadi primordial,

dengan realitas baru dimana kesepakatan intern antara tokoh agama dan tokoh etnik bisa diterima melalui legitimasi pilkada di Kupang. Hubungan mayoritas dan minoritas yang telah bergeser dari kesepakatan primordial ini telah mengubah sejarah dan arah baru dalam identitas etnik dan agama sebagai dua makro struktur yang ada di NTT.

Walaupun masyarakat NTT memiliki dimensi etnik, agama, sosial, kultural dan sejarah yang jelas dari kolonialisme sampai kelahirannya propinsi NTT, keberadaan masing-masing etnik juga memberikan penguatan atas identitas mereka yang solid menuju kekuasaan politik lokal. Semuanya merupakan reaksi dan permainan dari elite untuk tetap mempertahankan kekuasaan di birokrasi. Karena semua identitas telah ikut mengakumulasi tekanan politik untuk masuk dalam pola kekuasaan, sehingga tuntutan representatif terakomodasi, namun sifat mempertahankan kekuasaan masih dominan dikendalikan menjadi kekuasaan politik yang absolut otonom. Tidak hanya itu, konsensus keseimbangan etnik telah menjadikan masyarakat NTT tetap senantiasa melihat kehadiran semua etnik dan agama sebagai persaingan meraih kekuasaan di Kupang.

Proses dukungan dan tidak mendukung sesuatu keputusan politik etnik di Kupang, merupakan kondisi yang ditimbulkan dari mobilisasi etnik dan agama agar semua dukungan lebih diarahkan kepada kepentingan etnik dan agama semata-mata. Upaya merebut jabatan politik lewat dukungan etnik dan agama lebih terlihat sebagai aksi-aksi kolektif melalui mekanisme organisasi yang ketat dan memungkinkan

akuntabilitas politik tetap berlangsung dalam kelompok etnik dan agama. Boleh jadi tindakan ini dilakukan karena dorongan ketidaksabaran, bisa saja implikasinya malah memperburuk kondisi representasi etnik dan agama. Basis organisasi cenderung tumbuh untuk kepentingan temporer, sesekali sebagai hasil kesepakatan di antara sejumlah tokoh etnik populer dan pimpinan agama. Bersamaan dengan itulah, aktor-aktor intelektual ikut berperan mempengaruhi massa etnik dan agama agar tujuan penentuan elite politik dan elite birokrasi bisa diminimalisir. Di pihak lain, aktor berpengaruh kelihatannya justru mulai melebarkan pilihan cara-cara memobilisasi dukungan massa melalui kesepakatan bersama atas keseimbangan etnik dan agama berdasarkan representasi etnik dan agama di Kupang. Pola ini juga memanfaatkan kekerabatan serta kekeluargaan.

Pola-pola persaingan elite dengan dukungan identitas etnik dan agama serta etnik sebagai instrumen kekuasaan di Kupang dalam hubungan timbal balik terhadap semua sumber daya dukungan dalam masyarakat telah merubah pola dominasi dan bergeser menjadikan pembagian kekuasaan atas keseimbangan etnik (timur barat), serta agama (Protestan Katolik)

Melihat semua ini, ada dua kesimpulan dari empat pertanyaan dan tujuan penelitian penggunaan instrumen identitas etnik dan agama oleh elite politik dan elite birokrasi. Terutama dalam persaingan meraih kekuasaan, dan dominasi elite di birokrasi Kupang NTT. Pertama, di masa lalu politisasi birokrasi telah menjadi salah satu sebab utama dari warisan

sejarah kolonialisme yang menyebabkan terpuruknya pemerintah lokal di Kupang akibat dominasi oleh salah satu kelompok etnik dan agama atas kelompok lain dalam birokrasi. Serta munculnya beragam jenis-jenis persaingan elite birokrasi di kemudian hari. Dan penunjukan siapa-siapa yang menjadi elite telah menjadi kesepakatan antara tokoh etnik dan pimpinan agama untuk memenuhi keseimbangan kekuasaan di Kupang NTT. Sehingga elite politik dan elite birokrasi memahami identitas mereka sebagai elite, juga didasarkan pada garis keturunan dan kesamaan budaya dan agama yang telah menjadikan identitas sebagai sebuah ruang persaingan merebut kekuasaan dengan partisipasi menuju masyarakat yang multikultural.

Kedua, identitas etnik dan agama atau yang lainnya telah dipakai sebagai tujuan mencapai kekuasaan. Karena semua dampak dari pola persaingan terhadap masyarakat baik di kalangan pendukung dan bukan pendukung itu, merupakan permainan politisasi birokrasi melalui aktor-aktor lokal dalam pemilihan kepala daerah langsung merupakan ancaman yang sangat konkret. Khususnya bila keseimbangan etnik dan dan agama tidak terpelihara dan tidak terpenuhi, serta membuka peluang timbulnya konflik di masa depan. Di samping itu, juga kewajiban para elite agar selalu menerima tuntutan keseimbangan atas dasar pembagian kekuasaan semua etnik dan agama, dengan tidak mengabaikan nilai primordial di masyarakat NTT. Serta berusaha agar di kemudian hari para elite dapat menjauhkan birokrasi dari intervensi politik etnik dan agama untuk pelembagaan demokrasi lokal.

Disertasi ini selanjutnya menyimpulkan bahwa, sebagai provinsi yang masyarakatnya majemuk maka identitas etnik dan agama juga sebagai suatu kekuatan yang harus diperhitungkan dalam konstelasi politik birokrasi di Kupang. Karena harapan berbagai etnik di Kupang, menuju konstelasi politik birokrasi dalam rangka membangun secara martabat, kesetaraan, kemerdekaan serta keseimbangan, adalah sangat jelas. Selain itu, bahwa identitas etnik dan agama mulai menuju penerimaan secara terbuka dan mencair untuk bisa bergandengan antara etnik satu dengan etnik yang lain guna memberi respon terhadap politik, sosial, kultural dan sejarah. Serta di dalamnya menyertakan transformasi relasi kekeluargaan dalam kelompok etnik yang dominan seperti Rote dan Flores. Dengan demikian transformasi identitas kelompok terkait pula dengan transformasi mobilitas sosial masyarakat multi etnik yang mencoba membongkar kembali relasi kekuasaan yang didominasi oleh kelompok tertentu, menuju pada kesepakatan keseimbangan semua etnik dalam politik birokrasi.

Dengan melihat bagan permasalahan pada bab I, maka semua bentuk jenis, pola serta cara yang dipakai oleh elite selaku aktor terhadap elemen identitas dalam persaingan politik dan birokrasi di Kupang tergambar dalam bagan pasca studi (bagan 6.3) dimana semua bentuk persaingan belum bisa memisahkan pola interaksi antara sejarah dan kultural, disamping kedua elemen ini masih diliputi oleh berbagai prasangka sosial sehingga penentuan elite politik masih diintervensi oleh tokoh etnik dan agama sedangkan elite birokrasi masih diintervensi oleh

elite politik. Dengan demikian masih kuatnya nilai primordial dikalangan masyarakat Kota Kupang, sehingga bentuk serta pola persaingan ini lebih mengedepankan perspektif instrumental.

Beberapa hal yang menarik dari kesimpulan pembahasan elite, etnik dan agama di Kupang yakni pertama, kemajemukan budaya adalah fenomena yang tak terelakan di Kupang NTT sehingga sering mendorong persaingan elite melalui mobilisasi etnik dan agama untuk kepentingan kekuasaan. Kedua, politik identitas juga mudah tumbuh subur dalam masyarakat majemuk serta mengancam demokrasi. Ketiga, Pelembagaan multikulturalisme dapat memberi ruang bagi terpeliharanya identitas partikular dan lokal pada saat yang sama dapat memperkuat integrasi sosial dan demokrasi.

Dari sinilah pentingnya sebuah dialog antar agama, serta membina hubungan antar etnik menuju kehidupan yang multikulturalisme, menjadi relevan dalam kehidupan sosial masyarakat kita. Dialog sangat dibutuhkan dalam menjalani hidup di tengah pluralisme. Supaya penentuan elite politik dan elite birokrasi di kemudian hari dapat diterima oleh semua masyarakat, sebagai pertanda ikatan atas dasar budaya dan kekerabatan, telah mencair menuju pelembagaan masyarakat yang multikultural sebagai ideologi demokrasi masyarakat majemuk. Serta semua pilkada yang sudah berlangsung di NTT harus menjadi sebuah momen pembentukan budaya politik baru yang partisipan-evaluatif. Bukan justru menjadi lahan yang subur untuk membangkitkan sentimen subyektif.

7.2. Implikasi Teoritik

Disertasi ini mencoba memahami dinamika politik lokal sebagai suatu proses kerja yang ditempuh untuk melihat sumbangan teoritik bagi perkembangan ilmu sosial khususnya dalam perspektif elite, etnik dan agama di Kupang. Politik lokal ini lebih difokuskan untuk menjelaskan fenomena elite politik dan elite birokrasi dengan menggunakan identitas etnik dan agama. Kajian teori-teori dan konsep-konsep kekuasaan elite, etnik dan agama yang relevan dengan situasi di Kupang, yakni suatu kondisi yang menitik beratkan pada pentingnya identitas etnik dan agama untuk dipakai sebagai instrumen oleh elite dalam upaya mencapai kekuasaan.

Proses ini ditempuh agar semua bentuk pesaing elite politik dan birokrasi dengan menggunakan etnik dan agama sebagai instrumen kekuasaan telah memberikan pemahaman secara teoritik dari berbagai konsep teori elite, etnik dan agama. Pemahaman ini perlu ditelusuri agar studi ini dapat memberikan sumbangan teoritik dalam penyempurnaan atau melengkapi berbagai penelitian terhadulu yang dipakai sebagai acuan untuk dapat melihat perkembangan teoritik dengan perkembangan permasalahan yang telah terjadi serta mencari solusi pembenaran akademik untuk menjawab secara teoritis persaingan elite, etnik dan agama telah memberikan kontribusi bagi perkembangan politik dan demokrasi di Kupang.

7.2.1. Implikasi dari Elite Politik Lokal

Penekanan kerangka teori ini datang dari pemikiran Bottomore (2006), Pareto (1923), (Mosca (1895), Michels (1956) dan Geertz (1963), yang lebih menitik beratkan pada kajian pendekatan elite politik dan elite birokrasi dalam menggunakan etnik dan agama sebagai instrumen mempertahankan kekuasaan. Dari keseluruhan analisis mengenai elite politik dan elite birokrasi dari perspektif elite dan perspektif primordialisme pada kategori instrumentalis. Disertasi ini menemukan bahwa elite lebih memobilisasi dukungan atas nama etnik dan agama untuk kepentingan kekuasaan, dari rulling class Mosca dan Michels membagi masyarakat dalam dua kelas, di dalam semua masyarakat mulai yang paling sederhana sampai yang paling maju, akan muncul dua kelas: kelas yang mengatur dan kelas yang diatur.

Demikian, Mosca lebih menekankan pada birokrasi sebagai alat instrumen elite yang berkuasa secara dominan. Pendekatan Mosca yang mengemukakan variabel mendasar dalam teori ini lebih memfokuskan birokrasi sebagai tipe organisasi politik yang pemikirannya lebih pada kelas secara politik (kelas yang berkuasa). Mosca tidak memperhitungkan pengaruh keras faktor cultural dan religius dalam penciptaan kekuatan sosial yang baru, perkembangan hingga saat sekarang masyarakat telah terbagi dalam banyak kelas, dan penekanan perpektif instrumentalis telah menjadikan etnik dan agama telah mencair, dimana geertz cuma melihat etnik tanpa melihat lebih dalam pengaruh agama dalam upaya mobilisasi politik di Kupang.

Ini merupakan pandangan teori elite yang digagas Mosca dan Michels. Pandangan teori elite ini intinya adalah bahwa elite yang minoritas jumlahnya menentukan mayoritas keputusan. Dalam kehidupan masyarakat muncul anggapan bahwa akan selalu dibutuhkan seorang pemimpin sehingga akan selalu muncul orang yang diperintah dan memerintah orang yang lainnya. Pendapat Pareto dan Mosca dalam hubungan memerintah dan diperintah tersebut akan terdapat *governing elite* dan *non governing elite* yang kemudian digambarkan melalui piramida di mana di bawah kedua golongan elit tersebut kemudian terdapat golongan *non elit* yang jumlahnya lebih banyak dari pada kedua jenis golongan elit tersebut.

Dalam terminologi Pareto dan Mosca tentang suatu pembedaan penting tentang elite, Mosca yang pertama kali membuat perbedaan sistematis antara elite dan massa yang memunculkan dua kelas. Yaitu kelas yang berkuasa dan kelas yang dikuasai. Mosca adalah yang mengamati lebih menyeluruh komposisi elite dalam masyarakat modern. Dengan demikian rujukan Mosca pada berbagai macam organisasi dan partai yang ke dalamnya kelas politik dibagi dan harus bersaing untuk mendapatkan kelas-kelas yang lebih banyak.

Pembenahan konsep kelas berkuasa dengan elite politik dapat dijabarkan berbeda. Kelas berkuasa yakni kelas yang memiliki instrumen ekonomi dan politik dalam suatu masyarakat. Sedangkan konsep elite yang memerintah hanya menyatakan sedikit tentang dasar kekuasaan yang dimiliki elite, (Bottomore, 1992). Ada dua jenis pembelokan dari tipe

ideal kelas berkuasa. Pertama, meskipun dibatasi sejumlah besar kekayaan dengan menciptakan suatu kultural yang berbeda dengan mewariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Kedua, pembelokan dari kelas yang berkuasa. Kelas-kelas yang dikuasai bukanlah tipe dalam artian Marx, sehingga perlu secara hati-hati mengetahui seberapa jauh lapisan yang berkuasa dapat dibedakan dengan jelas dari kelas berkuasa.

Pertentangan antara konsep kelas berkuasa dengan elite politik ini menunjukkan, bahwa sementara pada suatu tingkat keduanya mungkin agak berlawanan sebagai unsur dalam teori yang menafsirkan kehidupan politik. Dan terutama kemungkinan masa depan bagi organisasi politik dan pada tingkatan yang lain, keduanya bisa dilihat sebagai saling melengkapi karena merujuk pada tipe sistem politik atau aspek yang berbeda dari sistem politik yang sama. Sehingga dalam konteks ini, kita bisa membedakan bahwa di masyarakat ada kelas-kelas yang berkuasa mewakili aspek tertentu seperti kelompok etnik dan agama. Pada saat yang sama, ada elite-elite politik yang berkuasa sebagai warisan kelompok individu dan keluarga yang mendasarkan kekuasaannya atas kontrol dari semua elemen dalam masyarakat.

Melihat konsep-konsep kelas berkuasa dan elite politik, pada umumnya menerangkan bahwa kekuasaan berasal dari atas atau lebih dikuasai oleh para elite politik. Sehingga dalam realita politik saat ini, para pemegang kekuasaan yang kuat mampu mendominasi jalannya pemerintahan dengan berbagai sarana. Teori elite politik ini

mengemukakan, bahwa kelompok elite berasal dari proses alami dan bukan karena posisi strategis dalam masyarakat. Jadi dapat dikatakan, kelompok elite bersifat turun-temurun karena kekuasaan politik yang telah dimiliki sebelumnya. Kekuasaan yang dimiliki para kelompok elite mampu menguasai masyarakat yang berada di luar kelompok elite, seperti etnik dan agama. Sesuai yang diungkapkan oleh para elite teorist, bahwa dominasi dipandang sebagai suatu ciri universal yang tidak dapat dibasmi di dalam masyarakat manusia. Namun dijelaskan oleh perbedaan-perbedaan tajam antar manusia, sehingga dengan adanya kelompok elite ini, masyarakat akan sulit menembus penguasaan dari para elite.

Sejalan dengan analisa Mosca pada institusi organisasi, maka Michels menganalisis elite dalam kaitannya dengan kekuasaan yang kemudian melahirkan konsep yang dikenal dengan *hukum besi oligarkhi*. Konsep ini yang menunjukkan pada suatu kecendrungan kekuasaan untuk menjadi terkonsentrasi pada suatu tangan. Yaitu kelompok elite yang segala keputusannya secara bertahap diarahkan untuk mempertahankan kekuasaan mereka dari pada untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat jelata. (Michels; dalam Amal, 1988, 70).

Kelompok elite ini muncul diakibatkan pengorganisasian yang berstruktur sosial modern dan tidak hanya sekedar berorganisasi mencapai tujuan. Tetapi juga untuk mencapai tujuan pribadi dan kelanggengan jabatan. Hal ini didukung oleh keahlian dalam bidang politik (Robert Michels, 1956). Mosca juga mengemukakan bahwa di antara fakta-fakta yang tetap dan segala kecenderungannya akan dijumpai dalam

semua organisasi politik. Salah satu diantaranya tegas dan sehingga bersifat umum. Dalam semua masyarakat, mulai dari masyarakat yang terbelakang hingga masyarakat yang mencapai fajar peradaban, termasuk yang paling maju dan kuat, di mana terjadi kuasai dan dikuasai, kelas pertama selalu lebih sedikit melaksanakan fungsi-fungsi politik, memonopoli kekuasaan dan menikmati hasil kekuasaan. Sedangkan yang kedua yaitu kelas yang lebih banyak jumlahnya diarahkan dan dikontrol oleh kelas yang pertama, dengan cara yang kurang lebih dengan bersifat legal semena-mena dan kekerasan.

Kelompok elite umumnya sangat tidak menyukai perubahan sosial karena elite menganggap perubahan akan membahayakan kelanggengan kekuasaan tersebut. Maka kelompok elite lebih mengutamakan *status quo* dalam pemerintahannya. Serta elite lebih menghendaki perubahan yang dituntun dari elite itu sendiri atau perubahan yang berasal dari sirkulasi pergantian figur dari elite itu sendiri. Bukan perubahan yang berasal dari masyarakat. Masyarakat sebagai pihak yang dikuasai hanya bersifat pasrah dan pasif dengan kekuasaan elite yang dengan berbagai sarana seperti kekuasaan politiknya, mampu merubuhkan semua masyarakat yang menentang. Maka dengan keadaan seperti ini masyarakat hanya sekedar dimanipulasi oleh kaum elite. Kemudian para politisi elite yang memerintah tidak selalu tanggap terhadap tuntutan masyarakat karena mungkin akan terjadi perubahan yang membahayakan kekuasaan elite itu.

Jadi teori elitist lebih menekankan pada dominasi kelompok kecil terhadap massa (etnik dan agama). Dan pemerintahan elite tidak

menanggapi tuntutan masyarakat karena dimungkinkan terjadi perubahan yang membahayakan elite. Karena elite lebih menghendaki perubahan internal dalam kelompok elite itu sendiri untuk mempertahankan *status quo* dalam pemerintahannya. Sementara masyarakat etnik dan agama hanya sebagai instrumen mendukung kekuasaan elite dan dukungan mobilisasi dari kelompok yang merasa berkuasa, khususnya bagi kelompok elite di Kupang. Analisis Michels masih menjadi dasar penentuan bagi seseorang elite yang tetap ingin mempertahankan kekuasaan kelompok dan langgengnya etnik atau agama tersebut.

Dari pandangan elite teoris ini, konsep Mosca dan Pareto terpisah. Pareto lebih menekankan pada pemisahan antara para penguasa dan yang dikuasai dalam setiap masyarakat. Dia menerangkan pergantian elite terutama dalam terminologi psikologis dengan menggunakan gagasan tentang residu dalam *The Mind and Society*. Mosca, dipihak lain, jauh lebih sadar terhadap heterogenitas elite. Lapisan atas kelas politik itu sendiri terhadap kepentingan dan kekuatan sosial yang diwakili dalam elite lebih efektif jika elite itu solid dalam organisasi. Dan birokrasi yang sebagai organisasi politik telah melahirkan elite-elite yang cenderung mempertahankan kekuasaan dan punya dominasi atas kelompok yang lain.

Perbedaan antara konsep Pareto dan Mosca adalah, bahwa elite politik disini dibedakan dari elite-elite lain yang kurang dihubungkan secara dekat dengan penggunaan kekuasaan. Meskipun mereka mungkin memiliki pengaruh sosial yang besar, dan gagasan kelas-kelas sosial yang

biasanya merupakan asal-usul elite diperkenalkan kembali dalam suatu kerangka pemikiran yang dalam teori Pareto gagasan formasi sosial tersebut, telah disisihkan dan diganti dengan gagasan tentang elite. Dan dalam kenyataannya, istilah elite ini juga telah digunakan untuk kelompok fungsional yang telah memiliki status tinggi.

Mosca ingin menekankan pentingnya independensi. Independensi yang diinginkan Mosca. Jelasnya, menurut Mosca, kendati realitas masyarakat politik di Kupang menunjukkan pelapisan-pelapisan beragam etnik dan agama yang cenderung diskriminatif, namun semua dapat dilaksanakan dengan cara membangun perimbangan kekuatan dan kekuasaan dari masing-masing etnik yang tergabung dalam organisasi politik. Pareto ingin menyatakan bahwa betapa pun pentingnya ada suatu elite di dalam kekuasaan, karna elite politik mampu diwujudkan sebagai suatu fakta kehidupan sosial yang universal, tidak berbeda, dan tidak dapat berubah, dan yang eksistensinya tergantung pada perbedaan-perbedaan psikologis antar individu. Pemikiran Pareto mencerminkan, bahwa kekuasaan politik dalam masyarakat akan terwujud apabila ditegakkan melalui konsep pemimpin dan dipimpin, sebagai unsur dominan mekanisme politik dalam masyarakat yang tidak semata berguna bagi efektivitas mesin politik. Melainkan juga suatu jawaban adanya tertib politik dalam masyarakat.

Konsep kekuasaan Mosca dan Pareto kemudian diilhami oleh Michels sebagai kekuasaan yang dibangun atas dasar dukungan kelompok. Sedangkan konsep Michels lebih merujuk pada kekuasaan

politik semata-mata, yang kemudian memberikan pendapat bahwa dengan memiliki keunggulan dari orang lain maka orang tersebut akan dapat meningkatkan peran dan pengaruhnya di masyarakat. Sesuai yang dikatakan oleh Robert Michels bahwa tidak ada masyarakat tanpa kelas yang dominan. Namun berbeda dengan kaum elitis, kaum yang termasuk ke dalam pendapat liberal menyatakan, bahwa seharusnya kekuasaan berada di masyarakat dan harus tersebar dengan merata. Sebuah *counter* pendapat yang disampaikan oleh pendukung pendapat kaum elitis menyatakan bahwa tidak ada kehidupan dalam masyarakat dimana kekuasaan tersebar secara merata, dan ini yang kemudian disebut dengan stratifikasi politik.

Dalam pelaksanaan teori ini, massa berperan penting dalam pengambilan keputusan atau dapat dikatakan teori ini bersifat liberal dan tidak didominasi pada satu etnik atau agama saja. Menurut peneliti, elite politik, tidak mungkin membentuk *a single ruling elite* (sebuah elite penguasa tunggal) karena masyarakat mempunyai wewenang dalam pengambilan keputusan. Dalam hal ini kelompok etnik dan agama berperan cukup kuat untuk menentukan keinginan kelompok mereka masing-masing. Tidak satu pun kelompok yang mampu mendominasi yang lain secara terus-menerus, sehingga proses penentuan kekuasaan politik akan dibentuk berdasarkan toleransi dan keberagaman yang demokratis, yang mana semua tujuan etnik di Kupang NTT hanya untuk kepentingan bersama. Dengan demikian, teori ini tidak sepenuhnya memberikan dukungan bagi elite di Kupang. Karena tuntutan etnik telah

mencair dari dominasi menuju pelembagaan demokrasi dengan membagi keseimbangan kekuasaan bagi semua kelompok etnik di Kupang.

Perkembangan terakhir hingga kini jelas menunjukkan beragamnya teori elite politik, dan beragamnya paradigma cara menelaahnya. Seperti ditunjukkan oleh Bottomore (1992), bahwa semua itu merupakan masalah dan jalan keluar yang membentuk suatu lapangan bagi perluasan penyelidikan ilmiah. Tugas teori elite dalam melihat analisis elite politik di Kupang telah menunjukkan suatu persaingan ingin mempertahankan kekuasaan yang dibangun dengan dukungan etnik dan agama. Tatkala etnik dan agama mulai mencair untuk bisa menerima pembagian keseimbangan kekuasaan dibandingkan dengan dominasi di tangan etnik tertentu seperti di masa lalu, maka terbukalah ruang dan peran semua etnik dalam kekuasaan untuk dapat terlibat secara langsung dalam menentukan jabatan politik lokal di Kupang NTT.

Analisis Michels tentang kekuasaan yang menunjukkan tidak ada kelas masyarakat yang dominan itu, telah memberikan ruang politik yang besar bagi semua etnik dan agama secara merata dan tersebar di semua jalur politik pemerintahan. Walaupun Mosca dan Pareto menganalisis kekuasaan dalam pendekatan organisasi birokrasi dan psikologis, tetapi kekuasaan itu tumbuh dari organisasi yang mendukung elite tersebut. Sedangkan dari analisa Michels, kekuasaan dengan hukum besi oligarkhi telah menunjukkan kekuasaan pasti terkonsentrasi pada suatu tangan. Kalau pun itu di Kupang, maka bisa etnik saja atau agama saja, tetapi dalam konteks saat ini kekuasaan telah bergeser dari dominasi satu etnik

ke arah pembagian keseimbangan etnik atas wilayah Protestan dan Katolik, serta wilayah etnik Timur dan Barat dari masing-masing elite yang berkuasa.

Di Kupang, semua elite telah menerima kehadiran mereka masing-masing dalam proses politik. Perkembangan itu terjadi dari cara memandangnya dalam kerangka melenturnya proses sejarah, di mana perubahan secara terus-menerus itu sebagai pertanda kemajuan ilmu pengetahuan, khususnya dalam politik lokal di Kupang. Dan melalui perkembangan itu pula, akan diketahui betapa luasnya cakupan politik yang melibatkan semua elemen etnik dan agama dalam politik kekuasaan. Kaum elite biasanya terpolarisasi, eksistensi demokrasi membuat terjadinya kompetisi antar polar elite itu, dan bisa melibatkan etnik dan agama. Dengan atau tanpa demokrasi, kaum elite-lah yang tetap menentukan dalam kapasitasnya mengatasnamakan etnik dan agama, sehingga kondisi mencairnya dominasi etnik di Kupang telah berubah dari pandangan teori elite yang digagas Mosca. Intinya, di Kupang, elite yang minoritas jumlahnya masih menentukan mayoritas keputusan dalam keseimbangan antar sesama etnik dan agama.

7.2.2. Implikasi dari Elite Birokrasi Lokal.

Birokrasi pemerintah bukanlah kekuatan politik, melainkan instrumen politik untuk mencapai tujuan pemerintahan negara. Dalam lingkup yang lebih makro, Gaetano Mosca (1969) menulis bahwa kekuasaan di negara pluralis dan paternalistik selalu mengarah menjadi institusional. Artinya bahwa si pemegang kekuasaan cenderung melembagakan kekuasaan.

Seperti yang terjadi di Kupang, setiap elite mempunyai latar belakang yang mengetahui asal-usulnya, dari mana ia datang tumbuh dan besar dalam kasta-kasta tertentu dengan mendapat legitimasi yang kuat dari agama atau etnik. Dengan aspek perbedaan kultural di Kupang, maka setiap elite memiliki gambaran masa lalu, sehingga mereka tetap berpegang kuat pada ikatan kelompoknya dan menonjolkan identitasnya dalam hubungannya dengan identitas kelompok lainnya. Seorang elite birokrasi mengemukakan bahwa yang unik dari identitas mereka adalah identitas yang diturunkan dari kekuasaan raja-raja serta kepercayaan yang memberikan kewenangan mutlak kepada raja yang diwariskannya. Sehingga terjadi secara terus-menerus menuju birokrasi di zaman sekarang dan merupakan peradaban yang masih dipegang teguh.

Kita bisa melihat elite birokrasi di Kupang yang menggebu menggunakan instrumen identitas etnik dan agama menuju kekuasaan, dan dengan susah payah mempertahankan sistem *patron-clien*-nya di dalam tekanan kultur birokrasi. Sehingga elite birokrasi mempertahankan apa yang telah mereka nikmati sebagai dominasi sejarah, atas perlakuan etnik satu terhadap etnik lainnya seperti Rote-Flores terhadap Sabu, Timor, Alor dan Sumba. Ada yang menikmati dengan berbaur dengan sumber kultural dari budaya yang melekat pada etnik tersebut. Ini yang dibawa dalam kehidupan politik birokrasi di Kupang.

Pada tataran relasi etnik dan agama, tidak tergambar fenomena yang cair melainkan sulit menembus jaringan sosial yang berdasarkan etnik oleh etnik lain atau agama lain. Sedangkan pada tingkat elite, mulai

terlihat kesepakatan yang mencair untuk membagi kekuasaan atas keseimbangan wilayah timur barat serta Protestan Katolik. Sehingga di Kupang, masih sangat sulit terjadi jika masih ada pola memilah-milah masyarakat atas dasar etnik dan agama secara ketat dalam birokrasi kekuasaan. Disisi lain, etnik yang beragam terutama dari daerah-daerah cenderung memilih hubungan relatif dengan budaya lokal, dan mereka masih akrab dengan berbagai keyakinan tradisional, seperti menuakan seseorang tokoh yang dianggap sebagai kepala atas suku-suku. Sehingga pola relasi antara elite, etnik dan agama lebih menggambarkan pemilihan masyarakat secara pluralistik menuju persaingan menggapai kekuasaan di birokrasi Kupang NTT.

Hal ini sama dengan apa yang ditawarkan oleh Michels, bahwa kekuasaan berpusat dari atas. Karena itu birokrasi tetap diperlukan untuk melestarikan dan mempertahankan kekuasaan kelas yang berkuasa. Sedangkan menurut Weber, kekuasaan berpusat dari atas dan kontrol diturunkan dari atas (Etzioni, 1983:17). Ini merupakan bentuk yang tidak berbeda dari patrimonial.

Sehingga uraian Mosca lebih condong kepada tipe suatu masyarakat birokrasi yang ditentukan oleh sifat-sifat kelas yang menguasainya, dimana kekuasaan muncul dari kelompok etnik minoritas dan didevaluasi menjadi kelompok yang dominan. Sedangkan Michels menitik beratkan kepada kekuasaan yang berpusat dari atas dan akhirnya menginginkan otonomi dalam pembagian kekuasaan yang terlepas dari pengalaman masa lampau. Dalam hal ini, keduanya terkait dengan upaya

mempertahankan kekuasaan walaupun tidak mengkhususkan kelas tertentu (dalam hal ini kelompok etnik atau kelompok agama saja).

Implikasi teori Mosca dapat dilihat pada masyarakat birokratis kebanyakan, dalam arti dikendalikan oleh birokrasi kelas dominan yang dikuasai oleh etnik dan agama. Tetapi seperti pada etnik-etnik yang tidak terdiferensiasi, bisa saja 90 persen dari mereka mendukung kelas yang berkuasa. Secara garis besar, pendapat dalam model elitis Pareto, Mosca, Michels itu lebih memilah masyarakat menjadi dua kelompok. Yaitu mereka yang memiliki keunggulan dan mereka yang tidak memilikinya. Mereka yang memiliki keunggulan pada akhirnya akan menggenggam kekuasaan yang dapat dipergunakan untuk memerintah mereka yang tidak memiliki keunggulan apa pun.

Berbagai kajian elite yang menggunakan konsep kekuasaan atas dasar etnik pada bab sebelumnya, juga telah memperlihatkan bahwa pendekatan yang dikemukakan oleh Liddle (1970) telah menemukan adanya hubungan antara etnisitas dengan organisasi politik. Bahar (1997) telah menemukan hubungan elite dengan etnisitas. Liliweri (1995) telah menemukan komunikasi antar etnisitas. Studi lain yang hampir mirip dipaparkan Diamond dan Plattner (1998), Horowitz (1998), Stockwell (2000), dan Snyder (2000). Diamond dan Plattner menyimpulkan bahwa politikus memanfaatkan konflik etnik untuk keuntungan mereka secara langsung. Horowitz menemukan bahwa dalam situasi konflik di Kenya, para elite mampu menolak keikutsertaan kelompok etnik tertentu dalam pemerintahan. Stockwell melihat bahwa elite memainkan kartu etnik yang

digunakan sebagai faktor mengakomodasi dan mengikutkan etnik dalam suatu rezim. Snyder melihat rekayasa konflik etnik untuk membelokkan demokrasi.

Studi lain adalah Van Klinken (2001) mengkaji perilaku elite etnik di Kalimantan. Elite etnik di daerah tersebut membangkitkan etnis sebagai kendaraan politik melalui asosiasi etnik. Berbagai kajian di atas hampir menghasilkan konsep-konsep yang tidak terlalu berbeda dari peran etnik dengan pendekatan yang berbeda. Liddle melalui pendekatan kepartaian, sedangkan Diamond dan Plattner, Horowitz, Stockwell, Snyder melalui pendekatan konflik etnis. Dan Klinken memakai pendekatan asosiasi etnis.

Konsep menggerakkan etnik juga jelas mengandung kelemahan, sebab mengabaikan unsur-unsur primordial yang selalu kuat dalam setiap etnik dan agama. Kajian tentang etnisitas juga menyisakan banyak persoalan pada aras nilai budaya yang melekat pada setiap etnik jika dilihat dari identitas kelompok yang membesarkan mereka di kehidupan sosial kemasyarakatan.

Kajian elite menghasilkan temuan, yakni para elite selalu menggolongkan perbedaan etnik dan agama berdasarkan dominasi yang telah tertanam dalam pikiran mereka. Yakni semua bentuk persamaan budaya, adat, tempat tinggal sebagai hasil dukungan dan warna identitas suatu masyarakat etnik dari sebuah proses yang terjadi secara terus-menerus. Wacana etnik mayoritas yang tadinya mendominasi suatu birokrasi kekuasaan di Kupang memiliki keunikan, karena bercorak semua

identitas kultural yang menjadikan mereka bersatu dalam ikatan yang solid. Ini menjadikan etnik-etnik dalam pola sentimen sebagai salah satu cara menyiasati dan menggunakan identitas yang ditonjolkan dalam berbagai ketegangan yang membatasi etnik satu dengan etnik yang lainnya. Sehingga muncullah perilaku yang lebih menonjolkan identitas di atas segala kepentingan kekuasaan.

Semua ini memberi implikasi, yaitu memberikan pengaruh bagi elite dalam kekuasaan birokrasi karena mengorbitkan semua etnik di Kupang (Rote, Sabu, Timor, Alor, Sumba dan Flores). Tetapi elite birokrasi masih juga mempertahankan nilai-nilai dari satu etnik tertentu seperti Rote atau Flores serta Protestan dan Katolik. Mereka yang dikategorikan oleh F. Barth (1969) sebagai penduduk yang dilegitimasi warisan kolonialisme, dan menyatakan sebagai penduduk asli yang selama jalannya pemerintahan beralih ke kekuasaan swapraja. Dan mereka masih memiliki dorongan dan sentimen untuk mempertahankan kekuasaan.

Sejalan dengan itu, secara pragmatis kelompok etnik di Kupang mulai menyebar. Etnik di Kupang sudah tidak mau menjadi identitas bagi seseorang, melainkan harus menjadi pengikat solidaritas untuk menjadikan keseimbangan atas kepentingan kelompok yang satu dengan kelompok lain. Sehingga simbol identitas untuk kekuasaan di Kupang tidak hanya pada ranah individu tetapi harus didasarkan atas kepentingan kelompok etnik dan agama.

Perilaku yang tampil dari elite birokrat sebelumnya memiliki ciri individu berlatar belakang etnik dan agama. Tetapi tuntutan

keseimbangan kekuasaan ini menjadikan elite muncul sebagai kekuatan kelompok dan tetap mendapat dukungan etnik dan agama yang lebih solid. Karena itu mereka lebih menampakkan ciri masyarakat majemuk, seperti yang di kemukakan oleh Rabushka dan Shepsle (1979). Pertama, mencoba menggerakkan etnik sebagai preferensi identitas perilaku dukungan, dengan kriteria etnik dan agama menjadi alasan utama bagi elite birokrasi untuk menentukan kelompok etnik atau agama mana yang bertahan dan mana yang tersingkir; Kedua, elite di Kupang telah mencoba membangun koalisi atas keseimbangan etnik dan agama dengan porsi mayoritas jumlah. Tetapi hal ini lebih terjadi pada saat pencalonan dan pemilihan, dan yang lebih nampak adalah mereka yang merasa telah membesarkan birokrasi di Kupang.

Melalui tindakan mendahulukan simbol identitas etnik dan agama, maka para elite akan selalu mengatur sedemikian rupa agar keseimbangan bisa terjadi bagi mereka yang telah lama mendominasi dan tetap mempertahankan kekuasaan. Bagi sebagian etnik yang tersisih, mereka akan merasa ditipu oleh kelompok yang tetap ingin berkuasa. Karena itu mereka selalu berada dalam posisi saling bersaing yakni etnik yang ingin berkuasa akan bersaing dalam suatu komitmen keseimbangan dua etnik dan dua agama. Posisi ini yang membuat mereka yang dari kelompok etnik tersebut, merasa memiliki budaya yang telah diwariskan. Karena itu pewaris lebih dominan dalam menentukan posisi kekuasaan, sementara di sisi lain etnik yang berada di luar kelompok kekuasaan dianggap sebagai pesaing bagi identitas etnik berkuasa di Kupang.

7.2.3. Implikasi dari Perspektif Etnik dan Agama

Sementara pada model pendekatan etnik dan agama, bisa dilihat dari dua perspektif yang dominan dalam melihat perkembangan etnisitas, yakni perspektif primordialis dan instrumentalis (Kuper dan Kuper, 2000 : 309; Hale, 2004 : 459). Pendekatan primordialis dikembangkan oleh Geertz, Van Berghe dan Edward Shills sementara instrumentalis dikembangkan oleh Enloe dan daniel Bell. Pada pendekatan primordialis, elite menerima apa adanya kebudayaan suatu etnik tertentu, sementara dalam pendekatan instrumentalis, elite aktif untuk menggerakkan etnik dalam arena-arena tertentu. Ikatan primordial diartikan sebagai perasaan yang lahir dari yang dianggap sudah ada dalam kehidupan sosial, yang sebagian besar berasal dari hubungan langsung dan hubungan keluarga. Tetapi juga meliputi keanggotaan dalam lingkungan keagamaan tertentu, bahasa tertentu atau dialek tertentu serta kebiasaan-kebiasaan sosial tertentu (Geertz, 1963).

Para teoris *Religious Nationalism* yang beraliran primordialis mengajukan argumen, bahwa banyak gerakan politik berbasiskan etnik dan agama muncul sebagai manifestasi dari tradisi kultural yang berdasarkan pada perasaan identitas primordial ke-etnik-an dan keagamaan. Dalam tradisi teoritis seperti ini, motivasi utama tindakan politik mereka adalah memelihara identitas kultural itu, seperti ungkapan kita dan mereka, kemurnian ajaran agama, atau bahaya misionaris.

Sebaliknya, para teoris religious yang beraliran instrumentalis menafsirkan gerakan komunal agama itu sebagai respon terhadap sikap

pilih kasih serta ancaman terhadap eksistensinya. Jadi, dalam kerangka pemikiran kaum instrumentalis ini, isu etnik dan agama merupakan sesuatu yang bisa dikondisikan oleh kelompok-kelompok komunal maupun dukungan elitnya. Dengan demikian, mereka berpolitik memakai simbol-simbol etnik dan agama dengan tujuan untuk menanggapi situasi dan relasi yang tidak adil dari aktor lain, baik yang berkuasa maupun yang mendukung kelompok komunal lain yang berkuasa.

Pemikiran kalangan instrumentalis ini mirip dengan pendapat Charles Tilly (1978), yang melihat gerakan politik sebagai hasil dari kalkulasi para elite yang memobilisasi sumber daya kelompok untuk menanggapi peluang politik yang berubah. Dengan kata lain, kekerasan politik terjadi bukan karena ekspresi emosional masyarakat, tetapi merupakan tindakan rasional atau tindakan instrumental guna mencapai kepentingan elite politik tertentu.

Bila perspektif primordialis dan instrumentalis dipakai bersamaan untuk menjelaskan elite birokrasi terhadap etnik dan agama di Kupang, maka akan mendorong elite mengorganisir semua kekuatan atas dasar etnik dan agama. Hal ini mungkin terjadi karena semua isu etnik dan agama dianggap lebih mudah untuk menarik kemauan masyarakat demi kepentingan mobilisasi dukungan dalam mencapai kekuasaan di birokrasi. Jalur yang ditempuh umumnya bersifat politik karena semua kelompok etnik dan agama akan lebih terorganisir untuk semua aksi politik, dan lebih mampu dalam usaha mempertahankan kekuasaan dibandingkan dengan kelompok yang kurang terorganisir. Sehingga semua politik lokal

yang demikian akan tetap mengikuti garis etnik dan agama di daerahnya masing-masing. Garis ini merupakan kelanjutan pola primordial yang lebih diikat dengan apresiasi yang kuat dari kelompok yang secara terbuka menerima dan tidak menjadikan stereotip sebagai sentimen kultural.

Dengan demikian pandangan primordial dipakai untuk menelusuri sifat-sifat primordial sebagai suatu kenyataan sosial yang terjadi secara alamiah pada masyarakat Kupang, NTT. Ikatan-ikatan primordial mengalir dari dalam dengan rasa keakraban dalam kelompok etnik dan agama yang bersifat spritual. Kelompok primordial ini merupakan unit kehidupan bersama yang anggotanya memiliki hubungan alami dan kewajiban timbal balik antara sesamanya, baik atas dasar pertalian darah, kesamaan bahasa dan maupun adat istiadat. Terdapat banyak bukti bahwa ikatan primordial ini tumbuh dan mengakar kuat dalam pembentukan identitas etnik dan agama. Sebab semua subyek yang diteliti menekankan sangat pentingnya ikatan emosional kesukuan dan sentimen, sehingga kepentingan yang paling kuat mereka jadikan suatu identitas dalam instrumen politik.

Hubungan antar suku-suku juga semakin meningkat di Kupang, yang menyebabkan perbedaan dan asal usul etnik dan agama menjadi penting sebagai dasar penentuan dan pembedaan identitas sosial seseorang. Artinya, bahwa kesukuan mencuat sebagai dasar menentukan identitas sosial di kala suatu masyarakat mencapai tingkat kemajemukan budaya, yang baru membaaur dari berbagai etnik yang ada di Kupang. Hal ini berbeda dengan yang disampaikan oleh Geertz, bahwa kesukuan tidak

timbul dengan sendirinya dalam kehidupan masyarakat yang vakum sejarah (ahistoris). Namun sebaliknya, akibat dari suatu proses sosial yang dapat diidentifikasi.

Analisa kualitatif yang digunakan ini berpijak pada tradisi deskriptif, di mana tradisi yang digunakan dengan melihat semua unsur yang terkait dalam obyek penelitian. Pertama, elite merespons situasi yang lebih kepada kepentingan mempertahankan kekuasaannya dalam birokrasi; Kedua, etnik sebagai instrumen yang mendukung penuh pola kekhususan primordial yang terbawa dari faktor sejarah, kultur dan budaya daerah masing-masing etnik; Ketiga, agama juga sebagai instrumen pendukung yang tidak lepas dari pemikiran bahwa agama muncul sebagai alat kekuasaan yang dapat berubah interpretasinya menurut tokoh-tokoh agama.

Pada perspektif elite, kekuasaan lebih kepada kecenderungan berkuasa dengan hanya melibatkan kelompok elite tertentu dalam jaringan kekuasaan yang telah diciptakan oleh tokoh-tokoh yang berpengaruh, seperti elite dan mantan elite. Dan semuanya bersumber dari kepercayaan akan nilai-nilai yang mendasari mereka selama ini. Lain halnya dengan, Arend Lijphart dalam Latif (2006), yang justru memberikan ulasan optimistik bahwa adalah mungkin untuk mempertahankan pemerintahan demokratis yang stabil dalam sebuah masyarakat plural, sepanjang elite-elitnya bersedia bekerja sama. Namun, kerja sama itu tidak akan tercipta dengan sendirinya.

Pada perspektif tersebut disertasi ini juga dapat menggambarkan beberapa implikasi pada perkembangan etnik dan agama oleh elite birokrasi. Antara lain : Implikasi pertama, pola persaingan elite birokrasi dengan menggunakan identitas etnik dan agama sebagai instrumennya, akan memiliki kelemahan jika penekanan masyarakat multi etnik tidak lepas dari nilai sejarah yang telah menanamkan rasa primordial yang kuat. Karena pemahaman seperti ini akan memudahkan terjadinya penajaman stereotipe masing-masing etnik, dan pada akhirnya stereotip ini mempertajam persaingan dalam politik birokrasi.

Implikasi secara teoritik, elite memiliki instrumen dalam masyarakat karena anggotanya etnik dan agama memiliki kepentingan yang sama, sehingga persaingan dalam dalam perspektif ini jika dilihat hubungannya dalam masyarakat lebih pada kepentingan kelas berkuasa dalam konteks Mosca. Karena Kupang masih ada nilai sejarahnya sebagai akhir sebuah kekuasaan feodal dimana konsep Mosca dan Michels masih harus mempertimbangkan tidak hanya pada tekanan kekuasaan kelas berkuasa melainkan mempertimbangkan sistem pluralisme yang kuat bagi suatu masyarakat mejemuk.

Implikasi kedua, semua pola pelebagaan kekuasaan etnik dan agama memang selalu mengatasnamakan sentimen dan loyalitas masing-masing kelompok. Tetapi kenyataannya, semua dipahami sebagai kesadaran yang tumbuh dalam kelompok sendiri untuk memperkuat identitas mereka yang menjadi landasan kekuasaan, jika etnik tersebut

ingin tetap berkuasa. Sehingga ini juga merupakan proses solidaritas budaya dalam kehidupan sosial.

Implikasi kekuasaan politik ini memperlihatkan bahwa bisa saja model elitis Mosca dan Michels belum melihat pertumbuhan semua kelas-kelas politik secara merata sehingga masih memerlukan suatu model lain seperti bentuk pluralisme elite dalam keseimbangan kekuasaan yang telah menjadikan pengaruh etnik dan agama mulai mencair walaupun model kekuasaan ini bisa saja menjadikan ancaman bagi budaya lokal sebagai akibat pembagian wilayah atas Protestan Katolik serta timur dan barat.

Implikasi ketiga, identitas etnik dan agama yang selama ini dimaknai oleh kelompok masing-masing, kini telah terbuka untuk menerima perbedaan yang pada akhirnya tetap merekomendasikan mayoritas dan minoritas. Sehingga identitas etnik dan agama tidak dimaknai secara berkelompok, tetapi secara situasional bisa melintasi batas-batas etnik dengan kesepakatan yang tidak lepas dari nilai primordial. Sehingga dalam batas-batas yang telah terjadi saat ini, identitas etnik dan agama telah menjadi keseimbangan dari politik, kultural dan sejarah yang masih terjadi pada satu wilayah tertentu. Dengan demikian pengakuan identitas etnik dan agama oleh elite merupakan suatu kekuatan politik yang telah menjadi harapan masyarakat etnik di Kupang.

Walaupun secara teoritik teori-teori Mosca dan Michels belum sepenuhnya membicarakan elite yang mengalami transformasi bentuk atas kesadaran primordial yang telah melekat dalam diri mereka karena hampir semua proses sosial yang primordial masih belum terbuka dan

masih menjadi bagian dari mobilisasi elite atas dasar kepentingan kekuasaan dalam kelompok masing-masing.

Implikasi keempat, identitas etnik dan agama yang selama ini digunakan sebagai mendukung kekuasaan elite di birokrasi telah berlangsung melalui proses interaksi sesama etnik dan agama. Pola interaksi ini telah membawa hubungan dalam batas-batas stereotipe baik yang negatif maupun yang positif, yang berkembang menuju prasangka. Dalam situasi yang demikian elite, yang terpojok dalam politik birokrasi biasanya memanfaatkan berbagai isu etnik atau agama dalam politik birokrasi guna memenangkan persaingan meraih kekuasaan.

Dengan demikian implikasi teoritik dalam hubungan dengan persaingan kekuasaan atas dasar kepentingan etnik dan agama paham instrumenalis lebih dianut dan sangat mengedepankan dalam studi ini, tidak berarti paham primordialis tidak ada. Perspektif primordialis muncul secara kuat karena adanya kesadaran kultural yang diperoleh berkat berfungsinya institusi sosial yang paling mendasar, seperti kepercayaan, komunitas, klan tempat mereka lahir dan dibesarkan. Sentimen ini merupakan kesadaran identitas yang paling dasar, yang mendahului segala bentuk identitas lain, seperti kelas, partai dan lainnya.

Meskipun kedua perspektif ini agak berbeda namun pada dasarnya agak sama. Perspektif primordialis dan instrumenalis hanya berbeda dalam hal siapa yang lebih kuat dalam membentuk identitas yang solid, dan bagaimana kedua perspektif ini bisa bekerja dalam kerangka budaya dan kepentingan etnik yang lebih dominan. Yakni pembagian

keseimbangan dalam kekuasaan birokrasi di Kupang. Perspektif instrumentalis menekankan pentingnya peran elite memobilisasi dukungan etnik dan agama, sedangkan perspektif primordialis menekankan kepada penggerakkan etnik dan agama merupakan hasil dari upaya kelompok secara bersama-sama membangun kekuasaan, baik elite dan masyarakat. Instrumentalis bekerja pada perhitungan yang secara rasional menjadi bagian suatu keputusan politik, sedangkan primordialis bekerja dalam kerangka sosial dan kultural dalam suatu komunitas masyarakat adat.

Dengan demikian semua yang telah diuraikan dalam implikasi itu, menyiratkan adanya pemahaman dan kesadaran, bahwa identitas etnik dan agama sangat penting untuk diupayakan oleh elite. Itu diupayakan elite sebagai alat penegasan bahwa mereka percaya kalau etnik dan agama dapat mendukung secara kuat dalam mempertahankan kekuasaan. Dan, etnik dan agama tidak hanya menjadi simbol kekuasaan atau alat membedakan kepentingan etnik, melainkan juga sebagai instrumen pengikat solidaritas dalam mempertahankan kekuasaan. Etnik dan agama tidak hanya pada ranah individu tetapi semata-mata merupakan ranah kelompok. Sehingga para elite yang dalam upaya mencapai kekuasaan, dengan menerjemahkan pemikiran Mosca, menunjukkan bahwa kekuasaan muncul karena adanya resistensi dari kelompok elite yang berkuasa. Dengan kondisi yang demikian, maka etnik dan agama akan menjadi instrumen pengikat agar relasi kekuasaan etnik dan agama dapat berjalan seimbang dalam masyarakat majemuk di Kupang.

Kenyataannya, identitas etnik dan agama di Kupang ini dipelihara para elite dan diciptakan porsi pengkaplingan dalam kekuasaan di birokrasi. Sehingga identitas etnik dan agama ini tetap digunakan elite untuk memperoleh akses politik dan sosial. Mereka yang memandang identitas ini lebih menggunakan simbol etnik dan agama sebagai instrumen untuk membangun kekuasaan atas semua komponen dalam masyarakat, dan memungkinkan masyarakat menempatkan elitnya di posisi puncak.

Dalam pandangan ini, tindakan menggunakan identitas etnik dan agama sebagai instrumen kekuasaan merupakan keinginan elite untuk mendapatkan kembali hak-hak pemerataan dalam politik oleh etnik dan agama. Walaupun, telah banyak usaha untuk melenyapkan hak-hak tersebut yang muncul dari sifat etnik dan agama yang termarjinal namun perseteruan tersebut tidak sampai pada pertikaian secara tajam. Ini karena hak-hak tersebut terlindung di bawah identitas kekeluargaan yang merupakan suatu makna yang harus dihargai dan diberi tempat dalam kekuasaan politik. Identitas ini merupakan elemen yang kuat mendukung elite dalam mencapai kekuasaan di birokrasi.

Sebagaimana dikemukakan di depan, penelitian ini bertujuan untuk memahami dan menganalisis secara mendalam penggunaan instrumen identitas etnik dan agama dalam persaingan mencapai kekuasaan, jenis-jenis persaingan, aktor-aktor yang terlibat, pola persaingan, serta para pendukung dan bukan pendukungnya. Analisa dari perspektif elite, primordialisme kategori instrumentalis ini didasarkan pada pengalaman

serta tindakan elite sebagai bentuk dan wujud kepentingan elite yang tidak lepas dari nilai sejarah dan mengenal diri mereka oleh sesama etnik dan agama di Kupang, melalui proses politik yang berjalan dalam jangka waktu yang panjang.

Akhirnya melalui penggunaan instrumen identitas etnik dan agama oleh elite, telah ditemukan sejumlah kompromi dan kesepakatan bersama. Ini agar kekuasaan yang selama ini menjadi bagian etnik tertentu yang diakibatkan dari pemanfaatan identitas tersebut, menjadi suatu loyalitas yang mengakar kuat dalam masyarakat etnik dan agama. Kerja sama elite juga dibangun atas dasar kepentingan kelompok etnik tertentu dan agama tertentu. Kemampuan elite memanfaatkan identitas etnik dan agama bagi suatu kepentingan kekuasaan juga tidak lepas dari kultur yang telah meyakinkan mereka, bahwa di luar etnik lain tidak akan tercapai suatu kerja sama dan kepercayaan dalam menjalankan kekuasaan birokrasi.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa faktor identitas etnik dan agama sangat berpengaruh kuat pada loyalitas elite secara turun-temurun pada individu, juga kelompok etnik dan agama. Dengan melihat Liddle (1970) Bahar (1997), Liliweri (1995) dalam penelitian ini, temuan empiris terhadap segenap upaya elite menggunakan identitas etnik dan agama untuk mencapai kekuasaan tadi, memperlihatkan adanya penambahan dan penyempurnaan konsep-konsep. Seperti yang dikemukakan oleh Mosca, Michels dan Geertz dengan menggunakan instrumen identitas etnik dan agama guna mencapai kekuasaan dan mempertahankannya.

Hubungan kekuasaan hanya terjadi dalam perspektif elite, etnik dan agama secara instrumentalis.

Jika dilihat pada konteks di Kupang, maka posisi Mosca berada pada penekanan kelompok atau kelas berkuasa yang ingin mempertahankan kekuasaan. Walaupun tidak melihat kelompok yang berkuasa muncul dengan berbagai variasi dari beragam tatanan budaya, adat, serta pola hidup kekerabatan, bagi Mosca sesuai hubungan patron dan kekeluargaan, kekuasaan itu dominan jika kelompok itu kuat dan solid. Tetapi apabila karena masyarakat terpola dalam keberagaman kultural yang dilatarbelakangi oleh agama yang berbeda, dimana masing-masing menginginkan kekuasaan dibangun dari berbagai etnik dan agama dengan corak perbedaan yang melatarbelakangi kehidupan mereka, maka akan timbul kesepakatan dengan menerima kekuasaan secara bersama sesuai etnik dan agama yang diinginkan.

Sedangkan perspektif instrumentalis dan primordialis dijadikan indikator untuk melihat kehidupan kultural masyarakat multi etnik di Kupang. Identitas yang dibangun atas dasar primordial ini merupakan kekuatan dan penyanggah bagi semua kelompok yang merasa memiliki satu kesamaan dari banyak perbedaan. Tetapi kesamaan ini menjadikan mereka dapat eksis jika dukungan primordialnya tetap kuat. Karena apa yang dikemukakan Geertz merupakan penyempurnaan. Dan penyatuan dalam pola dasar kekuasaan yang ditumbuhkan dari rasa budaya ke-etnik-an dan keagamaan, akhirnya bisa disepakati bersama untuk

menjadikan pembagian kekuasaan tetap dalam kerangka primordial atas dukungan elite.

Dengan demikian implikasi dari semua perspektif teoritis elite politik dan elite birokrasi serta primordialisme etnik dan agama di Kupang NTT itu, telah menjawab semua pertanyaan penelitian dengan menguatkan pendapat Michels, Mosca dan Geertz. Menurut Michels, kekuasaan berakar dalam kepentingan elite kelompok, dan elite ini muncul diakibatkan dari pengorganisasian yang berstruktur sosial dan tidak hanya sekedar berorganisasi untuk mencapai tujuan. Konsep ini memiliki kecenderungan umum bagi kekuasaan untuk menjadi terkonsentrasi pada tangan suatu elit yang tindakannya diarahkan untuk mempertahankan kekuasaan. Tidak adanya konflik dan stabilitas, selalu ada sentimen karena yang dominant memiliki power untuk memaksa bukan pada consensus nilai. Tetapi untuk mencapai kepentingan etnik dan kelanggengan jabatan karena mereka bisa mengendalikan pengaruh politik dari partai dan massa. Hal ini didukung oleh keahlian dalam bidang politik.

Pada elite birokrasi fenomena ini seperti mendukung pendapat Mosca, bahwa kekuasaan politik birokrasi sangat erat kaitannya dengan etnik dan agama sebagai akibat pengorganisasian dalam politik. Kekuasaan birokrasi didominasi oleh kepentingan elite birokrat karena mereka bisa mengendalikan pengaruh intervensi pejabat politik dalam semua jenis dan pola persaingan yang dalam kondisi sekarang mulai mengendor akibat penerimaan paham demokrasi. Implikasi pada

primordialisme kategori instrumentalis etnik dan agama di Kupang itu telah menguatkan juga pendapat Geertz dari kehidupan kultural dan akar sejarah yang lebih tua. Dengan terintegrasinya proses politik, ikatan sosial keagamaan, dan unsur bahasa yang terkait dengan budaya dan etnis, primordialisme pada kategori instrumentalis tidak dapat dihilangkan seperti yang diteorikan oleh Geertz. Tetapi harus diakomodir dalam ruang publik, dengan asumsi saling menerima dan menghormati dalam kerangka kesetiaan di antara berbagai budaya dalam lingkungan masyarakat multikultural di Kupang NTT.

Dalam kaitan dengan pelembagaan multikultural di Kupang, saya ingin menyumbangkan sebuah posisi intelektual untuk memperkokoh pemahaman multikultural dan demokrasi yang sangat beragam di Kupang. Saya berpendapat bahwa ada beberapa proposisi penting, pertama, Masyarakat multikultural di Kupang membutuhkan suatu kehidupan bersama diantara perbedaan yang dianggap sangat kultural dan perbedaan ini bisa menjadi pengakuan untuk kesetaraan dalam semua kelompok etnik dan agama. Kedua, multikulturalisme mendorong perbedaan antara suku-suku di Kupang untuk menumbuhkan pemahaman bersama terhadap stereotip diantara etnik dan agama. Ketiga, memperkuat multikulturalisme berarti memperkuat misi elite sebagai aktor agar bisa menumbuh kembangkan pelembagaan tata pemerintah yang demokratis dalam masyarakat multi etnik, serta penghargaan melampaui batas-batas etnik dan agama. Sehingga multikulturalisme akan berkembang dengan baik dalam pemerintahan demokratis dengan didukungnya pemahaman

secara terbuka terhadap pluralisme, keberagaman serta multikulturalisme, dibandingkan selama ini multikultural di Kupang tidak berjalan karena semua orang hanya mengidentikkan dirinya dengan wilayah etnik dan agamanya sendiri.

Melihat beberapa penelitian sebelumnya, seperti Bahar (1997), telah menemukan hubungan elite dengan etnisitas, dimana elite tidak mampu memperoleh loyalitas dari etnik. Bahar berusaha menganalisa dan menginterpretasi faktor yang melatarbelakangi pemberontakan etnik Minangkabau di Sumatera Barat pada 1958-1961 di masa Soekarno. Para elite mengalami kemunduran karena tidak didukung loyalitas etnik. Liliweri (1995) telah meneliti prasangka sosial dan efektivitas komunikasi antar etnik di Kupang, pengelompokan dari berbagai suku-suku di Kupang, dan dikelompokkan dalam lima kelompok besar dari kurang lebih 13 suku di NTT, Yakni, Timor, Rote, Sabu, Flores dan Sumba. Komunikasi antar etnik menunjukkan suatu gejala tersumbatnya komunikasi antar etnik. Dan terbentuknya pengelompokan berdasarkan etnik pada birokrasi di Kupang menjadikan kinerja birokrasi terganggu. Karena semuanya diukur dengan stereotipe dan jarak sosial antar etnik. Jelas, Bahar melihat hubungan elite dan etnik dapat menimbulkan loyalitas, sedangkan Liliweri melihat tersumbatnya komunikasi mengakibatkan kegagalan kinerja birokrasi, yang menyebabkan munculnya berbagai stereotipe antara etnik di Kupang.

Kesamaan dalam penelitian ini terletak pada elite dan etnik. Perbedaannya, yakni faktor etnik menjadi hal dominan dalam politik dan

Bahar tidak melihat kelompok lain selain etnik, yakni seberapa besar etnik dan agama dikelola secara bersama untuk mencapai suatu kesepakatan politik lokal di Kupang. Dan seberapa besar peran tokoh etnik dan pimpinan agama beserta dukungan faktor kekerabatan dan kekeluargaan yang kuat di Kupang. Sehingga ditemukan bahwa penggunaan instrumen identitas etnik dan agama adalah sentimen yang kuat untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan di birokrasi. Dengan kata lain, temuan-temuan penelitian ini bisa menyempurnakan temuan Bahar dan Liliweri.



DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, Benedict, 2002. *Komunitas-Komunitas Terbayang*. (Terj) Daniel Dhakidae – Pengantar, Penerbit INSIST, Yogyakarta, Judul Asli *Imagined Communities : Reflections on the origin and Spread of Nationalism*.
- Anderson, Benedict, 1999. *Mencari Demokrasi, Institut studi arus Informasi*, cetakan pertama, Mei
- Andrea K. Molnar, 1999. "Kemajemukan Budaya Flores: Suatu Pendahuluan", dalam *Antropologi Indonesia*, No. 56, Thn. XXII, Mei – Agustus 1998. Jakarta: Jurusan Antropologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Lihat juga Dami N. Toda, *Mangarai Mencari Pencerahan Historiografi*. Ende: Penerbit Nusa Indah.
- Albrow, Martin, 1996. *Birokrasi*, Penerbit PT Tiara Wacana Yoga.
- Alcoff Linda M, and Mendieta Eduardo, 2003. *Identities, Race, Class, Gender and Nationality*, by Blackwell Publishing, Ltd.
- Agus Dwiyanto, dkk 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM.
- Atkinson, Paul dkk, 2001. *Handbook of Ethnography*, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Abdillah, Ubed. S. 2002. *Politik Identitas . Pergulatan Tanpa tanda Identitas*. Indonesiaterra. Magelang.
- Arnoldus, 1974. *Sejarah gereja katolik di Indonesia*, Jilid 2 dan 3. Ende, Nusa Tenggara Timur.
- Bailey, D. Kenneth, 1978, *Method of Sosial Research*. New York the Free Press. Hal. 31
- Barth, Fredrik, 1988. *Kelompok etnik dan batasannya*, Jakarta, UI Press.
- Bahar, Syafoedin, 1997. *Elite, Etnik serta Negara Nasional*, Prisma No. 4 Tahun XXVI, April.
- Berger. L Peter dan Luckmann Thomas, 1990. *Tafsir Soaial atas Kenyataan*. Risalah Tentang Sosiologi Pengetahuan. Pengantar Frans M. Parera. LP3ES.
- Beetham, David. 1990. *Birokrasi* (Terj. Sahat Simamora), Jakarta, Bumi Aksara.
- Blau, Peter dan marshal. W. Meyer, 2000. *Birokrasi dalam masyarakat Indonesia Modern*. Jakarta, Universitas Indonesia.
- Blau, Peter M, 1964. *Exchange and Power and Sosial Life*. Chocago: John Wiley & Sons, Inc.
- Bennett, David. *Multicultural State ; Rethinking Difference and Identity*. Routledge, London and New York.
- Bottomore, 2002. *Elite dan Masyarakat*, Akbar Tanjung Institute, Jakarta.
- Boxer C.R, 1974. *The Topasses of Timor*, Amsterdam ; Het Indisch Instituut.
- Castles, Lance, 1986. *Birokrasi dan masyarakat di Indonesia*. Surakarta, hapsara.
- Coser, L.A, 1956. *The Functions Of Sosial Conflict*, the Free Press New York.

- Cohen, Abner, 1981. *The Politics Of Elite Culture*, Berkeley & Los Angeles.
- Dahrendorf, Ralf, 1986. *Konflik dan Konflik Dalam masyarakat Industri* (terj) Sebuah Analisa Kritis Dahrendorf. Ali Mandan. Cet I, Jakarta.
- Dahl, Robert A, 1966. *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven. Yale University Press.
- Dahl, R.A, 1967. *Pluralist Democracy in The United States*. Chicago, Rand McNally.
- DPD I KNPI NTT, 1985. *Apa kata mereka. 25 Tahun Nusa Tenggara Timur*, sebuah bunga rampai.
- Dahl, R.A, 1971. *Polyarchy*, New Haven. Yale University Press.
- David Bennett, 1974. *Multicultural State, Rethinking Diffrence and Identity*. London and New York.
- Diamond, Larry & F. Palter Marc, 1994. *Nasionalisme Konflik Etnik dan Democracy*, (tejh) Bandung, ITB.
- Dwiyanto, Agus, 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM, Yogyakarta.
- Elster, Jon, Karl Marx, 2000. *Marxisme Analisis Kritis*, Terj) Jakarta, Presyasi Pustaka.
- El Fatih A. Abdel Salam, 2003. *Kerangka Teoririk Penyelesaian Konflik*, Kuliah of Islamic Revealed Knowledge and Human Sciences. International Islamic University, Kuala Lumpur Malaysia.
- Emerson, Donald .K, 1979. *Indonesia's Elite : Politics Culture and Culture Politics*. Itaca, Cornel University.
- Enloe, Chyntia H, 1973 *Ethnic Conflict and political Development*. Boston, Little, Brown and company.
- Fananie, Zainuddin dkk, 2002. *Radikalisme Keagamaan dan Perubahan Sosial*, Muhammadiyah University Press, Surakarta.
- Epstein, et.al. 1978. *Ethnics and Identity, Three studies in Ethnicity*. London Tavistocks publication, aldhiness Publishing Company, Chicago.
- Feagen, Joe R & Feagen, 1996. Clairece B. *Racial and ethnic, Racial and Ethnic Relations*, New Yersey, Prentice Hall.
- Fox, James, 1986 *Bahasa sastra dan Sejarah, Kumpulan karangan mengenai Masyarakat Pulau Roti*, Penerbit Jembatan Jakarta.
- Geertz, Clifford, 1983. *The Religion of Java. Terjemahan A. Mahasin. Abangan, Santri, Priyayi Dalam Masyarakat Jawa*. Dunia Pustaka Jaya. Jakarta.
- , *The Integrative Revolution. Primordial Sentiments and Civil Politics in the New State*. Dalam *Old Societies and New State. The Quest for Modernity in Asia and Africa*, Clifford Geertz (penyunting). London, The Free Press. 1963. P. 105-157.
- Gellner, Ernest, 1964. *Thouhg and Change*. London : weidenfeld and Nicholson.
- George moyser and Margareth Wangstaffe 1987. *Studyng Elites, Theoretical and Methological Issues*. London.

- Giddens, Anthony, 1981. *Kelompok Kekuasaan dan Konflik*. Perdebatan Klasik dan Kontemporer, Rajawali Press, Jakarta.
- Gomang, 2000. Syafruddin. *Potensi Konflik Antar Etnis dan Agama di NTT*. Makalah disampaikan dalam Workshop di Kupang.
- Granoveter, 1985. *The downside of Social Capital*. Westport, CT. Greenwood Press.
- Halevy, Eva Etzioni, 1983. *Bureaucracy and Democracy*. A Political Dilemma. Routledge & Kegan Paul. Melbourne, Australia.
- Haralambos and Holborn, 2000. *Sociologi Themes and Perspectives*, Fifth Edition, published by Collins Educational, Hammersmith London.
- Hechter, M. *The Political Economic of Ethnic Change*, Tulisan dalam <http://www.eh.net/xiicongres/cd/paper/127lordchi201.pdf>
- Hill, Larry B, 1992. *The State of Public Bureaucracy*, Bureaucracies, Public Administration, and Public Policy, Armonk, New York London, England.
- Huntington, Samuel P, 2002. *Benturan antar Peradaban, dan Masa depan Politik Dunia*. Penerbit Qalam.
- Hidayat, ZM, 1984. *Masyarakat dan Kebudayaan. Suku-suku bangsa di Nusa Tenggara Timur*. Penerbit Tarsito Bandung.
- Harowitz, Donald. L, 1969. *Ethnic Groups in Conflict*, University of California Press, Berkeley Los Angeles London.
- I.H. Doko, 1981. *Perjuangan kemerdekaan di Nusa Tenggara Timur*, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta.
- I Gde Parimarta, 1995. *Perdagangan dan politik di Nusa Tenggara Timur*, penerbit Jembatan.
- Inyo Yos Fernandez, (1990). Mengungkapkan bahwa bahasa-bahasa di Flores, termasuk bahasa Kedang, bersumber pada sebuah bahasa proto yang sama, yang Bahasa Flores (*Flores Language*). Dengan demikian, ada kekerabatan bahasa (dan tentu saja juga budaya) di kalangan Orang Flores. Bukti lain adanya kekerabatan ini diberikan oleh Fernandez tentang *agama dan kepercayaan*, dan Orinbao (1960) tentang *mitos dan ritual asli orang Flores*.
- Issacs, Harold R., 1993. *Pemujaan Terhadap Kelompok Etnik* (terjemahan). Jakarta : Yayasan Obor Indonesia.
- Jacques Bertrand, 2004. *Nationalism and Ethnic Conflict in Indonesia*, Cambridge: Cambridge University Press, , 278 + xxiii pp.
- James A. Schellenberg, 1982. *The Science of Conflict*. New York Oxford University Press.
- Jackson, Karl D, 1978. *Bureaucratic Politics: A Theoretical Framework for the Analysis of Power in Communication in Indonesia*. Dalam Buku : *Political Power and Communication in Indonesia*. Berkeley University of California Press.
- John Higley and Richard Gunther, 1995. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe* Cambridge University Press.

- Joseph Rothschild, 1981. *Ethnopolitics A Conceptual Framework*. Columbia University Press/New York.
- Kana, Ch. 1969. *Sejarah Perkembangan Pemerintahan di Timor*, Thesis.
- Kana, C. 1986. *Arsitektur tradisional daerah Nusa Tenggara Timur*, Depdikbud, Jakarta.
- Kenneth Christie, 1998. *Ethnic Conflict, Tribal Politics*. A Global Perspective. First Published by Curson Press.
- Keller, Suzanne, 1963. *Beyond the Ruling Class*. Random House, New York.
- Kleden, Ignas, 2000. *Daerah-Daerah Rawan Konflik*, Hasil Penelitian di PPW-LIPI. Nopember.
- Knoke, D. *Power Structures*, 1979. For hand Book of Political Behaviour. Samuel Long, Secon Drattf.
- Koli Bau, Yanuarius, 2000. *Peranan Ormas Keagamaan Dalam Pembangunan Ekonomi Kerakyatan di NTT*. Makalah Disampaikan dalam rakorda MUI Wilayah III (Bali, NTB, NTT) Jully.
- Kuntowijoyo, 2002. *Madura, Perubahan Sosial Dalam masyarakat Agraris 1850 – 1940*. Penerbit Mata bangsa, Nov.
- Kota Kupang Dalam Angka Tahun 2005/2006, *Badan Pusat Statistik Kota Kupang*, Katalog BPS 1403.5371
- Lambang Trijono, 2004. *The Making of Ethnic and Religious Conflicts in Southeast Asia*. Cases and Resolutions. Published Jointly by CSPS Books.
- Lay, Cornelis, 2001. *Nasionalisme Etnisitas. Pertaruhan Sebuah Wacana Kebangsaan*. Diterbitkan atas kerja sama Dian, Kompas dan Forum Wacana Muda.
- Lijphart. A. 1977. *Democracy in Plural Sopcieties : A Comparative Exploration*. New Haven : Yale University Press.
- Luckham. R. 1988. Are There Alternatives to Liberal Democracy, in Robinson and G. White (eds) *The Democratic Developmental State : Politics and Institutional Design*. Oxford. University Press.
- Lowel Field. G. and John Higley, 1980. *Elitism*. Routledge and Kegan Paul, London, Boston and Henley. Londblom, C.E. 1977. *Politics and Markets*, New York. Basic Books.
- Marzali, Amri. 1989. *Pola-Pola Hubungan Sosial Antar Golongan Etnik diIndonesia*. Jakarta: Depdikbud.
- Mosca, Gaetano, 1939. *The Rulling Class*, New York. L.Mc Graw-Hill Book Company, Inc.
- Mills, C. Wright, 1959. *The Power Elite*, Oxford University Press, New York, NY.
- Michels, Roberto, 1962. *Political Parties, A Sociological study of the Oligarkhcal Tendencies of Modern Democracy*, the free press, New York.
- MacAndrews, Colin, 1986. *Central Government and Local Development in Indonesia*. New york, Oxford University Press.

- Martin, Linda Alcoft and Mendieta Eduardo, 2003. *Identities, Race, Class, Gender and Nationality*. Blackwell Publishing.
- Mitchell, J.C. 1969. *Social Net Work in Urban Situations*. Manchester university Press.
- Muhajir, Noeng, 1998. *Metode Penelitian Kualitatif*. Edisi III. Penerbit rake Sarasin, Yogya.
- Monografi Nusa Tenggara Timur, Rote, Sabu, 1975. Proyek pengembangan media kebudayaan jilid I dan II.
- Nachmias, David, 1991. *Israel's Bureucratic Elite : Sosial structure and Patronage*. Public Administration Review. No. 5 Vol. 51 Sep-Oct. Hal. 413-420
- Nasikun, 2002. *Etnisitas Dalam Bingkai Nasionalisme dan Civil Society di Tingkat Lokal*, Makalah, Oktober.
- Nasikun, 2004. Reformasi dan Dilema Transisi Demokratik Dalam Masyarakat Majemuk. Makalah Seminar Nasional. UGM. Yogyakarta.
- Nordholt. H.G. Schulte, 1980. *Verhandelingen Van Het Koninklijk Instituut Voor Taal, Land-En Volkenkunde. Man, Meaning and History*, edited by, R. Schelfold.J.W Schoorl and J. Tennekes. The Hague – Martinus Nijhoff, 1980.
- Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam angka Tahun 2006, *Badan Pusat Statistik Provinsi Nusa Tenggara Timur*, Katalog BPS 1403.53.
- Palit, dance I, dkk, 1999. *Dinamika Nasionalisme Indonesia*, Diterbitkan oleh yayasan Bina dharma, salatiga.
- Parsons, Talcott, 1961. *An Oat Line of the Sosial Syatem, dalam Teori of Societies*. The Press of Glance, New York.
- Parera, 1987. *Sejarah politik pemerinthan asli di Timor*, Penerbit Balai pustaka, Jakarta.
- Parry, Geraint, 1969. *Political Elites*, London, George Allen and Unwin LTD, Studies in Political Science, edited by Malcom Anderson, University of Warwick.
- Parsudi Suparlan, 2004. Hubungan Antar Suku Bangsa, Penerbit KIK Press. Jakarta.
- Peters, Guy, 1978. *The Politics of Bureucracy*, New, York, Longman Inc.
- Pemerintah Propinsi Nusa Tenggara Timur, 1985. *Kumpulan sejarah perjuangan di Nusa Tenggara Timur*.
- Putnam RD, 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. New Jersey : Prentice-Hall, PP 15-17.
- Purwanto, E.A. 2005. *Birokrasi Public Dalam Sistem Politik Semi Parlamenter*, Penerbit Gava Media.
- Proyek Penelitian dan Pencacatan kebudayaan daerah, Pusat penelitian sejarah dan budaya Depdikbud, 1979. *Sejarah kebangkitan nasional daerah Nusa Tenggara Timur*.
- Rauf, Maswadi, 2001. *Konsensus dan Konflik Politik*, Sebuah Penjajangan Teoritis, Ditjen Dikti.
- Riggs. Fred W, 1995. *Turmoil Among Nations*, a conceptual essay. Ethnonationalism, Authoritarianism, Anarchy, and Democracy.

Paper prepared for use at the international studies association conference in Chicago.

- Ritzer, George, 2000. *Sociological Theory*, Fifth Edition, University of Maryland.
- _____, 2004. *Teori Sosiologi Modern*, Sixth Edition, Fajar Interpratama Opset, Jakarta.
- Ritzer, George and Smart Barry, 2001. *Handbook of Sosial Theory*, First Published.
- Robertson, Roland, 1995. *Agama Dalam Analisa Interpretasi Sosiologis*. Radja Grafindo Persada, Jakarta.
- Rourke, Francis E, 1978. *Bureaucratic Power in National Politics*, Third Edition, Little, Brown and company, Boston, Toronto.
- Rotthchild, Donald, 1976. Ethnicity and Conflict Resolution, *World politics*. No. 2 Maret.
- Rabushka, Alvin and Kenneth A. Shepsle, 1972. *Politics in Plural Societies : A Theory of Democratic Stability*, Columbus, Ohio: Charles E. Merrill Publishing Company.
- Runturambi, J.S, 2001. *Jaringan Sosial sebagai strategi Pekerja menghadapi Pihak otoritas*. Makalah Simposium II Antropolgi, Padang, 21 juli.
- Sastrapratedja, M, 1982. *Manusia Multi Dimensional*, Sebuah Renungan Filsafat. Gramedia, Jakarta.
- Syakban Belang, 1972. Sejarah perkembangan agama Islam di Nusa Tenggara Timur, Skripsi Sejarah FKIP Undana Kupang.
- Shamsul .A.B, 2001. discourses on political reform and democratization in east and southeast asia in the light of new processes of regional community building. why is malaysia not disintegrating? islam, the economy and politics in multiethnic malaysia institut für ostasien wissenschaften (institute for east asian studies/east asian politics) gerhard-mercator-university duisburgd-47048 duisburg, Germany.
- Simmel, G, 1964. *Conflict in The Web of Group Affiliations*, The Fre Press New York.
- Smith. Anthony, 2003. *Nasionalisme. Teori, Ideologi dan Sejarah*. Penerbit Erlangga. Jakarta.
- Shiraishi Takashi, 1997. *Zaman Bergeraak, Radikalisme Rakyat di Jawa 1912-1926*. Penerbit PT Pustaka Utama Grafiti.
- Snyder, Jack, 2000. *From to Violence : Democratization and nasionalist Conflict*. New York. London, W.W. Norton.
- Spencer, Philip And Howard Wollman, 2002. *Nationalism. A Critical Introduction*. Sage Publications. London.
- Sparringa, Daniel T. 2004. *Multikulturalisme di Indonesia: Perspektif Sosiologi Politik*, dalam Etika Multikultural. Surabaya: Ubaya Press.
- Sparringa, Daniel T. 2005. *Multikulturalisme sebagai Respon Alternatif terhadap Politik Identitas dan Resolusi Konflik yang Bersifat Transformatif: Sebuah Perspektif Sosiologi Politik*. Work Paper di sampaikan pada kursus dan pelatihan singkat HAM

- dan demokrasi yang diselenggarakan oleh CESASS-UGM bekerja sama dengan NCHR-Olso University, Norwegia, Yogyakarta, 28 Nopember 2 Desember 2005.
- Surbakti, Ramlan, 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta, Grasindo.
- Suhartono, dkk, *Politik Lokal*, Parlemen desa Awal Kemerdekaan sampai jaman Otonomi Daerah.
- Sutherland, Heather, 1983. *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*. Diterjemahan oleh. Sunarto, Jakarta, Sinar harapan.
- Thoha. Miftah, 2004. *Birokrai Politik di Indonesia*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Turner, Bryan S, 1998. *Sosial Theori*. The Blackwell Companion to, Malden, Massachusetts USA.
- Turner. Jonathan, 1978. *The Structure of Siciological Theory*. Revised Edition. The Dorsey Press. Homewood Illinois Georgetown.
- Ubed Abdilah, S, 2002. *Politik Identitas Etnis*, Pergulatan Tanda Tanpa Identitas. Indonesiatara, Magelang.
- Varshney, Ashutosh, 2001. *Ethnic Conflict and Civil Life*. Hindus and Muslims in India, Yale University Press, New Haven & London.
- Wayan Rupa, 2003. *Sejarah Perlawanan Terhadap Imperialisme dan Kolonialisme Di Daerah Nusa Tenggara Timur*. Pimpro Kementrian Negara Kebudayaan dan Pariwisata Balai Kajian sejarah dan Nilai Tradisional Denpasar, Proyek Pemanfaatan Kebudayaan Daerah Bali Tahun.
- Warmaen, Suwarsih, 2002. *Streotip Etnik Dalam Masyarakat Multi Etnik*, Yogyakarta, Mata Bangsa.
- Weber, Max, 1964. *Bureaucracy*, From Max Weber, Hans Gerth and C. Wright Mills, (eds) Oxford University Press, New York NY.
- Will Kymlicka, 2002. *Kewarganegaran Multikultural*. Pengantar F. Budi Hardiman, LP3ES.
- Wilson A, Jeyaratman, 1988 *Tribalism and Elites in Democracy State Dalam* Kenneth Christie (ed) *Ethnic Conflict, Tribals Politics a global Perspective*, Great Britain, Corzon Press.

DISERTASI / THESIS / LAPORAN PENELITIAN

- David M. Paul, 2001. *Testing The Limits of Elites Influence on Public Opinion : An Examination of Sports Facility Referendums*, Research Note. *Fort Hays State University*, CLYDE BROWN, miami University. Vol. 54 No. 4 Des. PP. 871-888.
- Gomang, Syarifuddin, 1997. *Aliansi Tradisional, Bisakah Menjadi penetral Konflik*, Thesis.
- Ibnu Zain, 1998. Machmoed. *Birokrasi dan Perkembangan Politik Lokal. Suatu Studi tentang Perubahan Sosial sebagai Produk Interaksi Birokrasi dengan Masyarakat di Dua Desa Kabupaten Mojokerto*, Disertasi, Unair Surabaya.
- Liliwari, Alo, 1995. *Prasangka Sosial dan Efektivitas komunikasi Antar Etnik di Kupang*, Disertasi, Unpad Bandung.

- Sumartono, 1996. *Peralihan Status Sosial Elite di Pedesaan*. Suatu Kajian Tentang Pola dan karakteristik Elite serta makna Peralihan dari Status Elite Ekonomi ke Elite pamong Desa, Disertasi, Unair, Surabaya.
- Simandjuntak, 1998. Bungaran Antonius. *Konflik Status dan Kekuasaan Orang batak Toba*, Disertasi, UGM, Yogyakarta.
- Thomas Santoso, 2002. *Kekerasan Politik-Agama, Studi Kasus Konstruksi Sosial Tentang Perusakan Gereja di Situbondo Tahun 1996*. Disertasi Unair, Surabaya.
- Zainuddin Maliki, 2002. *Agama dan Kekuasaan*, Studi tentang penggunaan Simbol Agama sebagai sarana Kekuasaan Elite Pemerintah Jawa Masa Kini di Kota besar Surabaya, Disertasi Unair, Surabaya.

JOURNAL INTERNATIONAL / NASIONAL

- Anonymus, 2002. Politics is Local, so Get Political Locally. *Linux Journal*, Agustus.
- Adianto, Rus. M, 2002. Memahami Potensi Konflik dan Perdamaian dalam Budaya Dayak dan Madura melalui Bahan-bahan Tradisional. *Journal ATL*, Des.
- Antoni Mughan, 2002. Media and The Presidentialization of Parlemtary Elections, *Journal Political Research Quarterly*, Sep, P. 193.
- Benefeld, Warner, 2002. European Integration : The market the Political and class. *Capital and Class Journal*. No. 77 Sumer, P. 117-42.
- Bill Martin, 2003. Knowledge Manajement and Local Government Some Emerging Trends. *An International Journal*, Asia Pasific Manajement Review. Vol. 8 No. 1 Mart.
- Bowen, John R, 1997. The Myth of Global Ethnic Conflict. *Journal of Democracy*. Vol 7 No. 4. Oct.
- Dieter, Ever Hans, 1990. Bureaucratization of Southeast Asia. *Masyarakat journal Sociologi*. Vol. 1 No. 1 Thn 1990. Hal 1-16
- Eghosa E. Osaghae, 2002. Nasionalisme dan Politik Kesukuan. *Jurnal 7/ Igentha Plc*.
- Francis Linda. E. Conflicting Bureaucracies, 2002. Conflicted Work Dilemmas in Case Management for Homeless people with mental Illnes. *Jurnal of Sociology & Sosial Welfare*. Juni.
- Gibbins, Roger, 2001. Local Governance and Federal Political Systems, *Journal International Sosial Science*, Mart, PP. 8.
- Gottfried, Paul, 2002. The multiculturalist International. *Orbis Journal*, Orbis Philadelphia. Vol. 46 No. 1 Winter P. 18
- John Garrard, 2001. Democratization in Britain, Elites, Civil Society and Reform since 1800. *Journal Political study*. Basingstoke, Palgrave, September. P. 333
- Lay, Cornelis, 1993. Wacana SARA Dalam Kemajemukan Masyarakat Indonesia, dalam *Jurnal Ilmu Sosial dan ilmu Politik*, Edisi No. 1 Tahun 1997.

- Linz, Lipset SM, 1956. *The Sosial Faces of Political Diversity in Western Democracy*, Center for Advanced Studies in Behavioral Sciences. Stanford.
- Lodge, Martin, Christopher, 2003. Competency and Bureaucracy : Diffusion, Application and Appropriate Respons. *West European Politics Journal*. July P. 131-152
- Maswadi Rauf, 2002. Teori Sosial Klasik Materialisme Sejarah, *Jurnal Teori Sosial Klasik*. Oktober, P.15.
- Mill's, John Stuart, 2001. Public Administration/Phylosophy, Bureaucracy, Representative Government and Reprerentation. *Journal Public Administration Review*. Washington DC. Vol. 61. July. P. 403-413
- Nay, Oliver, 2001. Institution and Representation : How Institutional rules Shape political Reqrutment in French Regional Election, *West European Politics Journal* . Vol. 24 No. 3 July.
- Osborne, Evan, 2000. Diversity, Multiculturalism, and Ethnic Conflict. A Rent-seeking perspective. *Kyklos Journal*, Vol. 53. No. 4, P. 509-25.
- Rabushka, Alvin and Kenneth A. Shepsle, 1972. *Politics in Plural Societies : A Theory of Democratic Stability*, Columbus, Ohio: Charles E. Merrill Publishing Company.
- Ronan Paddison, 2002. The New Politics of British Local Governance. *Journal political studies*, Basingstoke Macmillan, Agustus, P. 295.
- Ellis Wasson, 2002. Born to Rule, British Political Elites. *Journal Political science*, Juni, P. 240.
- Laura McAllister, 2001. The Emergence of a Political Party, *Journal Internasional sosial scince*, Desember, P. 224.
- Statam, Robert, JR. 2002. Ethnic Nationalism Versus American Constitutionalism . *World Affairs Journal*, Vol. 164. No. 3. Winter.
- Syarif Hidayat, 2000. Dilema otonomi Daerah, Perluasan Wewenang Daerah VS Wewenang Elite Daerah, *Journal Analisis CSIS*, Tahun XXIX/ No. 1. P. 76
- Sudiono MP Tjondronegoro, 2002. Perlunya Reorientasi Sosiologi di Indonesia, *Jurnal Ekonomi Rakyat*. Thn I. No. 7 September.
- Suparlan, Parsudi, 1999, "Kemajemukan Amerika: Dari Monokulturalisme ke Multikulturalisme". *Jurnal Studi Amerika*, vol.5 Agustus, hal. 35-42.
- Yuliani, Sri, 2003. Netralitas Birokrasi Alat Politik atau Profesionalisme. *Jurnal Dinamika*, No. 2 Thn.
- Vazques, Roland, 2002. On Pluralism and Civil Society. *Antropological Quarterly Journal*. Vol. 72 No. 2 Spring. P. 239-67
- Ward, James .D, 2002. Ethnicity and Law Enforcement Proffiling : Implication for Public Policy. *Public Administration Review Journal*. Vol, 62, No. 6 Des.