

BAB I

A. Latar Belakang Masalah

Sejak reformasi, khususnya tahun 1999 di Indonesia telah terjadi pembalikan atau sekurangnya pembelokan tajam arah kebijakan politik dan perundang-undangan. Apa yang sebelumnya ditabukan dan ditahan-tahan, sejak itu memperoleh peluang untuk diekspresikan secara luas. Pluralisme dan desentralisasi menjadi semangat dan paradigma baru yang mewarnai amandemen UUD 1945 hingga kebijakan-kebijakan di daerah. Ada semacam kebangkitan dan kegairahan menggali kembali budaya-budaya daerah, pada umumnya dikaitkan dengan etnisitas dan agama untuk merespons berbagai peluang dan tantangan yang dihadapi. Kontroversi pun kemudian merebak, terutama dipicu oleh sifat parokhialisme dan eksklusivitas kultur-kultur lokal tersebut. Ini mengisyaratkan bahwa selain diberi peluang untuk kebangkitannya, budaya lokal juga dihadapkan pada ujian untuk menunjukkan kemampuannya beradaptasi, mengakomodasi, dan merespons secara konstruktif hal-hal yang menjadi keniscayaan baru, seperti demokratisasi, hak-hak asasi manusia, dan modernitas pada umumnya. Maka, di daerah-daerah sekarang ini barangkali sedang terjadi pergulatan kultural yang sangat intens.

Secara teoretis otonomi daerah dapat diinterpretasi dalam tiga dimensi: *freedom from*, *freedom to*, dan pereflesian (kebangkitan) identitas lokal.¹ Interpretasi pertama menekankan pentingnya dimensi kewenangan yang dimiliki

daerah atau diskresi, yang dimaknai bebas dari campur tangan pemerintah pusat. Kewenangan ini harus dijamin melalui penetapan ketentuan formal. Semakin besar kewenangan yang dimiliki daerah, berarti semakin besar pula otonominya. Tentu interpretasi ini bisa menjadi sensitif, terutama bila dikaitkan dengan konsep kedaulatan negara dan kebutuhan menjaga keutuhan wilayah, karena dengan penekanan pada *freedom from* seakan-akan setiap daerah ingin berdaulat sendiri-sendiri. Kedaulatan negara dan kebutuhan menjaga keutuhan wilayah negara tentu mengharuskan campur tangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat pasti tidak menghendaki ada daerah yang bebas sama sekali dari campur tangannya. Karena itu, dimensi ini tidak dipahami sebagai kewenangan penuh atas suatu wilayah, melainkan kewenangan (penuh) dalam urusan-urusan tertentu di wilayah yang bersangkutan. Ini pun masih memancing perdebatan.

Interpretasi kedua lebih menekankan pada dimensi fungsional atau pencapaian hasil (*outcomes*) tertentu, yaitu kemampuan daerah untuk memajukan atau mengembangkan daerah dengan mengidentifikasi permasalahan, menetapkan solusi, dan menggalang dukungan serta sumber daya dari berbagai pihak, termasuk pemerintah pusat. Dalam hal ini otonomi dimaknai bebas untuk memajukan daerah, bebas untuk berkreasi, dan bebas menggalang dukungan, tidak harus dengan memiliki kewenangan sendiri secara penuh, melainkan justru dengan kerjasama-kerjasama.

Sementara itu, interpretasi ketiga mengartikan otonomi daerah sebagai

keberhasilan dalam mempertahankan identitas politik dan budaya daerah. Otonomi

daerah memberi kesempatan dan peluang untuk partisipasi dalam pembuatan keputusan dan pengelolaan sumber daya dengan sekaligus mengekspresikan cara-cara lokal, sehingga proses-proses politik lokal makin mengekspresikan dan mengaktualkan identitas politik lokal.

Praktik otonomi daerah selama ini bila ditilik dari tiga dimensi tersebut telah memperlihatkan perkembangan menarik. Dari segi kewenangan (formal) praktis daerah telah menerima seluruh urusan pemerintahan, kecuali beberapa urusan vital yang memang harus diselenggarakan secara terpusat.² Beberapa daerah bahkan telah menerima status sebagai daerah dengan otonomi khusus, yang berarti kewenagannya lebih luas lagi. Dari segi kemampuan untuk memajukan daerah, undang-undang (baik UU No. 22/1999 maupun UU No. 32/2004) sebenarnya telah sangat jelas mengamanatkan bahwa otonomi dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, mempercepat pembangunan, dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Dengan pengalaman yang bervariasi, dimensi ini rupanya belum menghasilkan kemajuan yang memuaskan.

Ekspresi budaya lokal, antara lain, tampak dari makin bervariasinya latar belakang politik, sosial, maupun kultural para anggota DPRD. Demikian pula latar belakang para kepala daerah. Artinya, telah terjadi pluralisasi elite politik lokal. Lazimnya perubahan ini akan berakibat langsung pada pembukaan akses dan pola-pola hubungan antara berbagai kelompok sosial dalam masyarakat dan pejabat maupun institusi-institusi resmi dalam pemerintahan.

Yang terjadi di beberapa daerah, pengekspresian identitas lokal seiring otonomi daerah ini adalah semacam perumusan kembali dan penguatan garis-garis eksklusivisme dan parokhialisme, seperti yang tampak pada isu-isu putra daerah, politik kesukuan, politisasi agama, serta kebangkitan adat. Secara demikian, seolah perkembangan masyarakat Indonesia sedang ditarik kembali ke belakang, padahal tantangan nyata ada di depan.

Kalau memang demikian persoalannya, lantas bagaimana modus ideal mendamaikan antara tuntutan ekonomi dan kebangkitan budaya lokal, khususnya dalam kaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan lebih khusus lagi dalam kaitannya dengan peningkatan kinerja birokrasi. Dapatkah nilai-nilai dalam berbagai budaya lokal dijadikan sumber inspirasi dan motivasi untuk melakukan reformasi birokrasi dan peningkatan kinerja birokrasi? Bukankah kecenderungan ekonomi selalu menekankan pragmatisme dan kalkulasi rasional, sedangkan budaya sering menekankan aspek kualitatif, substantif, dan simbolik? Bukankah budaya lokal, termasuk yang di Kabupaten Buru, beraneka ragam dan berpotensi saling mengeksklusi, pada umumnya tumbuh dari latar belakang agraris dan tradisional, sehingga masih perlu ditransformasikan supaya lebih terbuka dan menerima pembaruan? Lebih dari itu, tidak sedikit sinyalemen yang menyatakan, praktik korupsi yang melembaga di Indonesia justru berakar pada budaya lokal. Lantas bagaimana dan nilai-nilai manakah yang seharusnya diperkuat dan didayagunakan untuk mengembangkan pemerintahan daerah yang efektif, efisien,

dan lebih berkeadilan? Apakah budaya lokal bisa menjadi

penyeimbang dan sumber etis untuk menjinakkan dan menjadikan kecenderungan ekonomisme dan pragmatisme lebih bertanggung jawab?

Pulau Buru yang semula merupakan bagian dari Kabupaten Maluku Tengah, sejak tanggal 12 Oktober Tahun 1999 dimekarkan sebagai Kabupaten sejalan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 46 Tahun 1999 tentang Pembentukan Provinsi Maluku Utara, Kabupaten Buru dan Kabupaten Maluku Tenggara Barat, sebagaimana diubah kedalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2000.

Terdapat 8 (delapan) regentschap atau pembagian wilayah kerajaan di Buru antara lain: Regenschap Liesela, Tagalisa, Kayeli, Liliiali, Waesama, Masarete, Fogi dan Ambalau.

Untuk meningkatkan kerja dari pemda Kabupaten Buru membuat beberapa kecamatan. Akan tetapi pemekaran kecamatan tidak langsung di buat pada acuan regenschap yang sudah ada sejak jaman penjajahan Hindia Belanda di Buru pada saat itu.

Misalnya dalam masalah memekaran kecamatan Jikumerasa yang masih dalam proses, yang sebelumnya masuk dalam kecamatan Namlea. Namun dalam sistem regenschap, Jikumerasa masuk dalam regenschap liliiali, tetapi sebelumnya di daerah regenschap tersebut sudah ada kecamatan Waplau yang dimekarkan pada tahun 2004. Ini membuat pemerintah mencoba untuk mencari jalan tengah dengan cara harmonisasi dengan para ketua adat atau raja-raja setempat. Ini

merupakan sebuah fenomena kecil yang terjadi pada penyelenggaraan roda pemerintahan Kabupaten Buru, disamping fenomena lain yang ada disana. Sehingga menjadi permasalahan yang coba diteliti pada penelitian ini. Seberapa besar pengaruh kebijakan yang dibuat pemerintah daerah telah mengakomodir ~~kenentingan-kenentingan para tokoh adat disana~~

Tabel 1.1**Jumlah Kecamatan dan Desa**

Nö	Kecamatan	Luas	Jumlah Penduduk	Jumlah Desa	Jumlah Dusun	Renc. Peman Kec.
1	Namlea	951,15	27.347	11	9	1
2	Air Buaya	4.534,00	15.439	8	35	1
3	Leksula	2.428,00	14.198	20	11	1
4	Waeapo	1.232,60	27.953	18	41	2
5	Waesama	724,00	8.630	8	3	
6	Waplau	585,23	8.549	9	6	
7	Kepala Madan	1.276,00	8.335	10	4	1
8	Ambalau	306,00	8.467	7	-	
9	Namrole	326,00	7.590	10	7	
10	Batabual	292,60	6.898	5	4	
	Total	12.655,58	133.406	106	120	6

Mengingat begitu pentingnya melestarikan kebudayaan lokal dengan mengendepankan semangat otonomi yang sudah ada, maka penulis perlu melakukan semacam analisis tentang pengaruh budaya lokal terhadap penyelenggaraan pemerintahan kabupaten Buru terutama pasca pemekaran wilayah hingga tahun 2007 untuk mengetahui apa saja pengaruh yang ada pada masyarakat lokal.

A. Perumusan masalah.

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dipaparkan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaruh budaya lokal terhadap penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Buru ?
2. Apa saja faktor Budaya Lokal yang melatar belakangi dan berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Buru?

B. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

a. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

1. Mengetahui pengaruh budaya lokal terhadap penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Buru.

2. Mengetahui kebijakan apa yang diambil pemerintah

Kabupaten Buru untuk menyelesaikan permasalahan yang ada

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Sebagai sumbangsih ilmu pengetahuan dalam fokus kajian yang ada dalam penelitian.
- b. Pelaksanaan prinsip-prinsip otonomi daerah di Indonesia saat ini pada umumnya, dan pada Kabupaten Buru pada khususnya.
- c. Manfaat teoritis dari penelitian adalah untuk memberikan sumbangsih pemikiran di kalangan Universitas, khususnya di kalangan mahasiswa ilmu pemerintahan.
- d. Untuk memenuhi tugas akhir sebagai persyaratan memperoleh keserjanaan dalam ilmu sosial dan ilmu politik jurusan ilmu pemerintahan, konsentrasi manajemen publik.

C. Kerangka Dasar Teori

Dalam penelitian sosial, teori merupakan suatu hal yang dapat dipergunakan untuk mendukung dan memecahkan permasalahan yang muncul. Masri Singarimbun dalam bukunya yang berjudul "Metode Penelitian Survei" memberikan definisi sebagai berikut :

Teori adalah serangkaian konsep, definisi dan proposisi yang berkaitan dan

mengimplementasikan berbagai kebijakan yang telah dibuat berdasarkan aspirasi dan kemampuan yang dimiliki oleh daerah.⁶

- c. Otonomi daerah menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dikatakan bahwa otonomi daerah adalah : “ Kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang. Dikatakan pula bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk lebih menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.⁷
- d. Otonomi daerah menurut Undang-undang No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah adalah hak, kewenangan, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁸

Otonomi daerah merupakan simbol adanya kepercayaan dari pemerintahan pusat karena daerah diberi kewenangan secara luas untuk membuat kebijakan daerah, memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat, sehingga dalam sistem ini kemampuan dan kreatifitas daerah akan terpacu untuk menemukan solusi-solusi dari berbagai permasalahan yang nantinya muncul. Dan

⁶ Dr. Syariff Hidayat, Workshop “Konsultasi Dalam Rangka Revisi UU No.22/1999 : mencari model otonomi daerah untuk masa depan, Yogyakarta,29-30 Mei 2002.

⁷ Undang-undang No.22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah, sejahtera mandiri, Jakarta,1999.hal.12

⁸ Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, cita umbara Bandung

akhirnya kapasitas daerah dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat.

Tujuan dari adanya Otonomi Daerah di Indonesia dapat dilihat dari beberapa aspek :

- a. Dari segi politik otonomi dimaksudkan untuk mengikutsertakan warga dalam proses kebijakan, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional melalui pembangunan proses demokrasi di lapisan bawah. Dalam hal ini ada kesetaraan dan partisipasi politik. Ini juga merupakan media politik untuk belajar berdemokrasi secara nyata.
- b. Dari segi manajemen pemerintahan, otonomi dapat meningkatkan efektifitas, efisiensi dan akuntabilitas publik, terutama dalam penyediaan pelayanan publik.
- c. Dari segi kultural, otonomi dimaksudkan untuk memperhatikan kekhususan, keistimewaan atau kontekstualitas suatu daerah seperti geografis, kondisi penduduk, perekonomian, kebudayaan ataupun latar belakang sejarahnya.
- d. Dari segi pembangunan, otonomi dapat melancarkan proses formulasi dan implementasi program pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan warga.⁹

⁹ Joseph Riwu Kaho, *Otonomi daerah: Desentralisasi dan Pengembangan SDA Aparatur Pemda*

2. Pemerintah Daerah

Menurut Mari'un, pemerintah dapat didefinisikan menjadi 2 pengertian yaitu:¹⁰

- a) Pemerintah dalam arti luas adalah segala tugas atau wewenang kekuasaan negara, apabila kita menggunakan atau mengikuti perbidangan Montesque, maka pemerintah saja dalam arti luas adalah bidang-bidang legislatif dan yudikatif.
- b) Pemerintah dalam arti sempit diartikan sebagai tugas atau kewenangan kekuasaan khusus dalam bidang eksekutif

Menurut The Liang Gie yang dikutip oleh Mashuri Maschab yang dimaksud pemerintah daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang menyelenggarakan segenap kepentingan dari sekelompok penduduk yang mendiami satu wilayah.¹¹

Sedangkan menurut Mashuri Maschab sendiri yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah satuan aparatur negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara. Jadi yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah organ

¹⁰ Mari'un, *Azaz-Azaz Untuk Pemerintahan*, Seksi Penerbit UGM, 1979, hal 5.

¹¹ Mashuri Maschab, *Demokrasi di Daerah*, FISIP UGM, Yogyakarta, 1982, hal 32

yang memiliki hak, kewenangan dan kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintah di daerahnya.¹²

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Karena itu, pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, antara lain, menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Dengan demikian Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang nyata dan bertanggung jawab pada daerah

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Dalam Undang-Undang organic yang mengatur tentang pemerintahan daerah sekarang adalah UU No. 22 tahun 1999, Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkatnya Daerah Otonom yang lain sebagai bada eksekutif daerah.¹³ Ketentuan lebih lanjut mengenai bentuk dan susunan pemerintahan juga dijelaskan oleh Undang-undang yang sama yang dalam pasal 14 yang berisi :

¹² Victor M. Situmorang dan Cormetya. S, *Imu Pemerintahan*, Fakultas Sospol UGM, Yogyakarta, 1976, hal. 21.

¹³ Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang "Pemerintah Daerah" Jakarta, 1999 hal 6

1. Didaerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah
2. Pemerintah Daerah terdiri atas kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya¹⁴

3. Budaya

Kata “*Kebudayaan*” berasal dari kata sangsekerta *buddhayah*, yaitu bentuk jamak dari *buddhi* yang berarti “Budi” atau akal. Dengan demikian ke-budaya-an dapat diartikan sebagai hal-hal yang bersangkutan dengan akal”.¹⁵ Ada sarjana lain yang mengupas kata *budaya* sebagai suatu perkembangan dari majemuk *budi-daya*, yang berarti “*daya dari budi*”.¹⁶ Karena itu mereka membedakan “Budaya” dari “Kebudayaan”. Demikianlah “Budaya” adalah “*daya dari budi*” yang berupa cipta, karsa dan rasa, sedangkan “*kebudayaan*” adalah hasil dari ciptaan karsa dan rasa itu.¹⁷ Kata “Budaya” disini hanya dipakai sebagai suatu singkatan dari kata “Kebudayaan” dengan arti yang sama.

Dalam pemakaian sehari-hari perkataan “*kebudayaan*” berarti kualitas yang wajar yang dapat diperoleh dengan mengunjunginya cukup banyak sandiwara dan konser tari dan mengamati karya seni pada sekian banyak gedung kesenian. Tetapi seorang ahli antropologi, mempunyai definisi yang lain. Dalam ringkasan berikut ini Ralph Linton Menjelaskan bahwa :

¹⁴ Ibid Hal 11

¹⁵ Koentjaraningrat. *Pengantar Ilmu Antropologi*. PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1990, hal. 181.

¹⁶ P.J. Zoetmulder, *cultuur, Oost en west*, Amsterdam, C.P.J. Van der Peet, 1951. Hal.24

¹⁷ *Antropologi*, ed. Koentjaraningrat, 1950, Hal. 27

“Kebudayaan adalah seluruh cara kehidupan dari masyarakat yang mana pun dan tidak hanya mengenai sebagian dari cara hidup itu yaitu bagian yang oleh masyarakat dianggap lebih tinggi atau lebih diinginkan. Dalam arti cara hidup masyarakat itu kalau kebudayaan diterapkan pada cara hidup kita sendiri, maka tidak ada sangkut pautnya dengan main piano atau membaca karya sastrawan terkenal. Untuk seorang ahli ilmu sosial, kegiatan seperti main piano itu, merupakan elemen-elemen belaka dalam keseluruhan kebudayaan kita. Keseluruhan ini mencakup kegiatan-kegiatan duniawi seperti mencuci piring dan menyetir mobil dan untuk tujuan mempelajari kebudayaan, hal ini sama derajatnya dengan “hal-hal yang lebih halus dalam kehidupan”. Karena itu, bagi seorang ahli ilmu sosial tidak ada masyarakat atau perorangan yang tidak berkebudayaan. Tiap masyarakat mempunyai kebudayaan, bagaimanapun sederhananya kebudayaan itu dan setiap manusia dalam mahluk berbudaya, dalam arti mengambil bagian dalam sesuatu kebudayaan”.¹⁸

Menurut Edward B. Tylor: “Kebudayaan merupakan keseluruhan yang kompleks, yang di dalamnya terkandung pengetahuan, kepercayaan, kesenian, moral, hukum, adat istiadat, dan kemampuan-kemampuan lain yang didapat seseorang sebagai anggota masyarakat”.¹⁹

Jadi, kebudayaan menunjuk kepada berbagai aspek kehidupan. Kata itu meliputi cara-cara berlaku, kepercayaan-kepercayaan dan sikap-sikap, dan juga hasil dari kegiatan manusia yang khas untuk suatu masyarakat atau kelompok pendukung tertentu.²⁰

Para sarjana antropologi yang biasa menanggapi suatu kebudayaan (Misalnya kebudayaan Manangkabau, kebudayaan Bali, atau kebudayaan Jepang) sebagai suatu keseluruhan yang terintegrasi, pada waktu analisa membagi

¹⁸ Ralph Linton, *The Cultural Background of Personality* (New York : Appleton-century-Croft, 1945), hal 30.

¹⁹ Edward B. Tylor, *Primitive Culture : Researches into the Development of Mythology, Philosophy, Religion, Language, Art, and Customs*. New York Henry Holt & Co. 1877, jilid 1, hal. 4

keseluruhan itu kedalam unsure-unsur besar yang disebut “ Unsur-unsur kebudayaan universal” atau”cultural Universals. Ada tujuh unsur kebudayaan universal yang dapat kita sebut sebagai isi pokok dari tiap kebudayaan di dunia, adalah : ²¹

1. Bahasa
2. Sistem pengetahuan
3. Organisasi sosial
4. Sistem peralatan hidup dan teknologi
5. Sistem mata pencaharian hidup
6. Sistem religi
7. Kesenian

Tiap-tiap unsur kebudayaan universal sudah tentu juga menjelma dalam tiga wujud kebudayaa terurai diatas, yaitu wujudnya yang berupa sistem budaya, yang berupa sistem sosial, dan yang berupa unsur-unsur kebudayaan fisik. Dengan demikian sistem ekonomi misalnya mempunyai wujudnya sebagai konsep-konsep, rencana-rencana, kebijaksanaan, adat istiadat yang berhubungan dengan ekonomi, tetapi mempunyai juga wujudnya yang berupa tindakan-tindakan dan interaksi berpola antara produsen, tengkulak, pedagang, ahli transport, pengecer, dengan konsumen, dan kecuali itu dalam sistem ekonomi terdapat juga unsur-unsurnya yang berupa peralatan, komoditi, dan benda-benda ekonomi. Demikian juga sistem religi misalnya mempunyai wujudnya sebagai sistem keyakinan, dan

tetapi mempunyai juga wujudnya yang berupa upacara-upacara, baik yang bersifat musiman maupun yang kadangkala, dan kecuali itu setiap sistem religi juga mempunyai wujud sebagai benda-benda suci dan benda-benda religius. Contoh lain adalah unsur universal kesenian yang dapat berwujud gagasan-gagasan, ciptaan-ciptaan pemikiran, cerita-cerita dan syair-syair yang indah. Namun kesenian juga dapat berwujud tindakan-tindakan interaksi berpola antara seniman pencipta, seniman penyelenggara, sponsor kesenian, pendengar, penonton, dan kosumen hasil kesenian. Tetapi kecuali itu semua kesenian juga berupa benda-benda indah, candi, kain tenun yang indah, benda-benda kerajinan, dan sebagainya.

Ketujuh unsur kebudayaan universal itu masing-masing tentu juga mempunyai wujud fisik, walaupun tidak ada satu wujud fisik keseluruhan dari satu unsur kebudayaan universal. Itulah sebabnya kebudayaan fisik tidak perlu diperinci menurut keempat tahap perincian seperti yang dilakukan sistem budaya dan sistem sosial. Namun semua unsur kebudayaan fisik sudah tentu secara khusus terdiri dari benda-benda kebudayaan.²²

Banyak kebudayaan mempunyai suatu unsur kebudayaan atau beberapa pranata tertentu yang merupakan suatu unsur pusat dalam kebudayaan,²³ sehingga digemari oleh sebagian besar dari warga masyarakat, dan dengan demikian mendominasi banyak aktivitas atau pranata lain dalam kehidupan masyarakat.

4. Birokrasi Dan Budaya Lokal

²² Ibid, hal 24

²³ D. J. White, *The Social Structure of Man*, New York: D. Appleton-Century Company, 1936, hal. 402-404

1. Birokrasi

Tatkala kita ingin membicarakan birokrasi sebagai kekuasaan yang dijalankan oleh pejabat, merupakan pengertian yang diklaim sebagai konsep asal dari birokrasi, kita perlu menengok kembali pada persoalan orientasi normatif yang melekat dalam dua konsep yang diajukan terdahulu. Birokrasi dalam pengertian seperti ini digunakan de Goumay dan Mill, dan merupakan suatu elaborasi yang sengaja dari kerangka berpikir klasik tentang tipe-tipe pemerintahan.

Menurut Weber yang dimaksud birokrasi ialah suatu badan administratif tentang pejabat yang diangkat. Ciri-ciri birokrasi menurut Weber adalah, pertama, berbagai aktivitas regular yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi yang didistribusikan dengan suatu cara yang baku sebagai kewajiban-kewajiban resmi, kedua, organisasi kantor-kantor mengikuti prinsip hierarki, yaitu setiap kantor yang lebih rendah berada di bawah kontrol dan pengawasan kantor yang lebih tinggi, ketiga, operasi-operasi birokratis diselenggarakan melalui suatu sistem kaidah-kaidah abstrak yang konsisten dan terdiri atas penerapan kaidah-kaidah ini terhadap kasus-kasus spesifik, dan keempat, pejabat yang ideal menjalankan kantornya berdasarkan impersonalitas formalistic tanpa kebancian atau kegairahan, dan kerenanya tanpa antusiasme atau afeksi. Birokrasi pemerintahan seringkali diartikan sebagai officialdom atau kerajaan pejabat, yaitu suatu kerajaan yang raja-rajanya adalah pejabat. Di dalmnya terdapat yurisdiksi

hierarki dengan kompetensinya masing-masing. Pola komunikasinya didasarkan pada dokumen tertulis.²⁴

Hegel berpendapat birokrasi adalah medium yang dapat dipergunakan untuk menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan general (umum). Di lain sisi Karl Marx memandang birokrasi dalam kerangka perjuangan kelas, krisis kapitalisme, dan pengembangan komunisme. Walaupun Karl Marx dapat menerima pemikiran Hegel akan tetapi Karl Marx berpendapat bahwa birokrasi merupakan instrumen yang dipergunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya, dengan kata lain birokrasi memihak kepada kelas partikular yang mendominasi tersebut.²⁵

Pertumbuhan kekuasaan dalam birokrasi pemerintah sejalan dengan tumbuh dan berkembangnya pemerintahan itu sendiri. Tumbuh dan berkembangnya pemerintah itu adakalanya disebabkan karena berkembangnya fungsi sosioekonomi, karena tekanan ideologi dan politik untuk mengembangkan pendapatan. Adakalanya karena pengaruh klasifikasi dari kegiatan kebijakan publik. Ada juga karena kenaikan bujet dan bertambahnya personel yang mengerjakan kegiatan-kegiatan pemerintah. Kesemuanya itu membawa pengaruh yang besar sekali bagi masyarakat. Lebih dari itu tidak ada lagi organisasi masyarakat lainnya yang mampu manandingi kekuatan yang tumbuh dan berkembang pada pemerintahan.

²⁴ Martin Albrow, *Birokrasi*, Tiara Wacana, Yogyakarta.2005. hal. 40

²⁵ M. G. L. T. L. P. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003. Hal

1. Budaya lokal sebagai identitas dan citra suatu masyarakat. Identitas ini terbentuk oleh :
 - a. Sejarah
 - b. Kondisi geografis
 - c. Sistem sosial, politik dan ekonomi
 - d. Dan perubahan nilai
2. Budaya lokal pengikat suatu masyarakat (sharing) yang kuat bagi seluruh anggota masyarakat karena hanya sebagai sumber inspirasi, kebanggaan, komoditi dan sumber daya, sebagai penggerak budaya yang terbentuk secara alamiah, dinamis, resilient, tidak statis dan kaku.
3. Sebagai pola, budaya lokal berisi norma yang menggariskan batas-batas toleransi, karena budaya sebagai warisan disosialisasikan dan diajarkan.
4. Sebagai substitusi formalisasi dan mekanisme adaptasi terhadap perubahan seharusnya penyelenggaraan pemerintahan merupakan proses budaya.²⁹

Eksis budaya karena ada pelaku budaya, karena peran manusia dalam sejarah. Namun secara rinci budaya lokal itu sangat eksis dengan identifikasi sebagai berikut :

1. Sebagai tenaga kerja, sejak jaman perbudakan sampai modern.
2. Sebagai pengguna produk orang lain dan dapat meniru.
3. Sebagai penemu objek atau cara baru dan pembaharu.

Di Kabupaten Buru terdapat budaya kerajaan, yang mana dalam masyarakat adat, pemimpin mereka atau yang dikenal dengan raja diangkat dari kepala soa/kepala suku tertua. Dalam pengangkatan diserahkan kepada *Buhator pito* atau *tujuh Buhator*. Lembaga ini mengingatkan kita akan keberadaan *Saptaprabu* (sebuah lembaga yang beranggotakan tujuh orang yang memiliki kewenangan untuk memilih dan mengangkat raja/prabu).

Secara umum masyarakat awal yang menghuni Buru dibedakan dua katagori, pesisir dan pedalaman. Masyarakat pedalaman Pulau Buru atau biasa disebut '*Orang Gunung*'. Pemukiman mereka tersebar disekitar Danau Rana, disepanjang sungai Waegeren dan wainabe.

Prinsip hubungan kekerabatan masyarakat Rana adalah patrilineal. Keluarga-keluarga *Hatiu* (gabungan dari beberapa keluarga inti) patrilineal membentuk lagi kekerabatan berdasarkan satu kakek moyang yang sama, disebut keluarga luas terbatas (klan) ini biasa disebut *Soa*. Masyarakat adat secara keseluruhan mengakui keberadaan seorang pemimpin adat yang dijabat secara turun temurun. Kepala adat ini dinamakan raja, pembantu terdekat raja dinamakan *Hinolong*, yang tidak lain adalah Kepala Soa/ kepala adat. Selain itu, juga ada dewan penasihat yang dinamakan *Gebontuane*. Seorang raja memiliki sebuah wilayah kekuasaan yang disebut dengan petuanan. Secara adat, wilayah Kabupaten Buru terbagi menjadi delapan petuanan/*rehensaf*. Petuanan disini diartikan

yakni petuanan Kayeli, Liliili, Tagalisa, Lisela, Masarete, Fogi, dan Waisama. Sedangkan diwilayah pulau Ambalau terdapat petuanan Ambalau. Masing-masing petuanan ini dipimpin oleh seorang raja, yang membawahi beberapa kepala soa/kepala suku. Saat ini tidak kurang dari 47 soa/suku yang ada di Buru.

Pembagian antara petuanan satu dengan petuanan yang lain didasarkan atas terjadinya sebuah peristiwa dan kesepakatan. Pembagian petuanan ini terjadi jauh sebelum diangkatnya raja-raja yang jadi pemimpin petuanan tersebut.

Penduduk Rana masih banyak yang menganut kepercayaan asli animisme atau yang mereka sebagai agama *Hindu Mountut*. Walau kalau diperhatikan secara jeli, pengaruh agama Hindu tidak ada. Sementara dipesisir pantai penduduk Rana telah banyak yang memeluk agama islam (agama mayoritas masyarakat baru).

Dalam kepercayaan asli mereka, berorientasi kepada tokoh maha pencipta yang mereka sebut *Opogeba Saulat* atau *Opolaha Lata*. Selain, itu ada kepercayaan kepada jiwa dan roh-roh nenek moyang. Tidak mengherankan diujung lestari (ikat kepala khas masyarakat adat) terdapat ikatan didalamnya terdapat rambut nenek moyang mereka yang telah tiada.

Sementara dalam hal perkawinan, mereka lebih suka kawin dengan pihak luar soa (eksogami). Pihak lelaki harus menyerahkan kupang (mas kawin) kepada pihak wanita, biasanya berupa gong, kain putih

dan sejumlah perabotan rumah tangga, piring dan cangkir. Perkawinan dengan prosedur ideal disebut *Himlao*. Tetapi ada juga yang melakukan kawin lari (*Kakafina*). Karena lelaki tidak mampu bayar *kupang*, ada pula bentuk perkawinan yang disebut *barifa*, dimana lelaki mengabdikan dirinya kepada orang tua istri. Ini dilakukan sebagai ganti *kupang* yang tidak mampu dipenuhinya.

Supaya kesinambungan selalu ada, maka masyarakat rana juga menyukai perkawinan yang sipatnya saling memberi pengantin wanita yang meraka sebut *matukar*. Ada pula keluarga wanita yang mensyaratkan, bahwa lelaki yang menjadi menantu harus bersedia masuk (pindah) ke dalam soa mereka. Keberadahan gong membuktikan bahwa sudah ada hubungan antara budaya Jawa dan Buru. Tidak mengherankan jika di Buru ada marga *Tasijawa* atau *Tali Jawa*, yang artinya memiliki hubungan dengan Jawa. Selain itu, ada jenis padi *Fulan Telo Gawa* dan *Fulan Telo Mihit Telo* ini merujuk kata *telu* dalam kosakata Jawa, dan keduanya memiliki kesamaan arti, yakni tiga.

D. Definisi Konseptual

Definisi konseptual adalah usaha untuk memperjelas pembatasan pengertian antar konsep yang satu dengan konsep yang lain agar tidak terjadi *overlapping* atau kesalahan memahami konsep yang akan dikemukakan.

a. Otonomi Daerah adalah penyerahan hak, wewenang dan kewajiban

kepada pemerintah daerah dari pemerintah pusat untuk dapat mengatur

serta mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- b. Pemerintah Daerah adalah bagian dari pemerintahan suatu Negara yang berdaulat yang dibentuk secara politik berdasarkan suatu undang-undang yang mempunyai lembaga-lembaga/badan-badan yang menjalankan roda pemerintahan yang dipilih oleh masyarakat daerah tersebut dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan memungut pajak serta memberikan pelayanan kepada warga yang ada diwilayah kekuasaannya.
- c. Budaya adalah sistem pengetahuan yang meliputi sistem ide/gagasan yang terdapat dalam pikiran manusia, sehingga dalam kehidupan sehari-hari, kebudayaan itu bersifat abstrak.
- d. Birokrasi adalah sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Atau dalam definisinya yang lain birokrasi adalah cara bekerja atau susunan pekerjaan yang serba lamban, serta menurut tata aturan yang banyak liku-likunya.
- e. Budaya Lokal adalah nilai-nilai adat, tradisi, kearifan atau norma-norma konvensi sesungguhnya untuk suatu komunitas masyarakat. Sehingga dituangkan kedalam adat yang akhirnya menjadi tradisi dan

E. Definisi Operasional

Yang dimaksud dari definisi operasional penelitian ini adalah unsur-unsur penelitian yang memberikan batasan-batasan tertentu untuk memberikan tahun pengukuran suatu variabel mencapai tujuan penelitian. Untuk penelitian tentang pengaruh budaya lokal terhadap penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten Buru, diperlukan indikator-indikator sebagai berikut :

- a. Sejarah pemerintahan Kabupaten Buru
- b. Kinerja pemerintahan daerah kabupaten Buru pasca otonomi daerah dari tahun 2000-2007 dalam konteks budaya
- c. Proses pengambilan kebijakan
- d. Struktur pemerintahan adat
- e. Upaya pemerintah Daerah dalam mempertahankan Budaya Lokal
- f. Pengaruh Budaya Lokal terhadap Birokrasi

G. Metode Penelitian

a. Jenis Penelitian

Jenis penelitian adalah kualitatif, ³¹yaitu penelitian yang menjelaskan permasalahan penelitian yang didasarkan pada data verbal dan tidak menggunakan angka-angka kualitatif untuk ditarik sebuah kesimpulan penelitian. Dalam penelitian ini menggunakan pemikiran yang bersifat deduktif yang didasarkan pada teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan

³¹Wahono, M. H. M., *Metode Penelitian Kualitatif*, CV Pustaka, 1986, hal. 24

tentang seperangkat data atau menunjukkan kompatasi hubungan seperangkat data dengan seperangkat data lain. Penelitian ini akan menggambarkan secara rinci tentang keadaan sesungguhnya dari objek penelitian yang didasarkan pada masalah yang dianggap bersifat umum ke khusus.

b. Lokasi penelitian.

Penelitian ini dilakukan di Pemda Kabupaten Buru terkait dengan masalah kebudayaan lokal karena lembaga tersebut menduduki peranan penting dalam menjalankan roda pemerintahan terlebih pasca pemekaran wilayah, dan dalam rangka otonomi daerah sangat diperlukan adanya kerjasama antar pihak-pihak yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam kebudayaan lokal untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.

c. Unit Analisa

Karena penelitian ini akan mengkaji pengaruh budaya lokal terhadap penyelenggaraan pemerintahan dalam era otonomi daerah, maka unit analisa dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah Buru yaitu Bupati Kabupaten Buru, Kepala Bapeda, delapan raja yaitu raja Liesela, Tagalisa, Liliili, Waesama, Masarete, Fogi dan Ambalau.

d. Data yang dibutuhkan

Ada dua data yang dibutuhkan yaitu data primer dan data sekunder.

a) Data Primer

Data yang diperoleh melalui wawancara dengan kepala daerah atau

1. Di samping itu, peneliti juga akan melakukan observasi langsung ke lokasi penelitian yang

terlibat secara langsung dengan aktifitas yang dihadapi dalam penelitian.

b) Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari buku-buku, makalah dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan.

e. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang akan dilaksanakan dalam penelitian ini adalah :

a) Teknik Wawancara

Melakukan wawancara dengan menggunakan pedoman wawancara bersifat terbuka. Agar dapat memperoleh data objektif, maka model wawancara yang digunakan adalah model wawancara mendalam (*depart interview*) terhadap responden dari objek yang terpilih. Dalam penelitian ini responden yang akan diminta keterangan adalah :

a) Bupati Kabupaten Buru

b) Kepala Bapeda Kabupaten Buru

c) 7 Raja, dan 1 wakil raja yang terdapat di Kabupaten Buru

b) Teknik Dokumentasi

Dokumentasi yang telah diperoleh kemudian akan diterapkan berdasarkan tujuan penelitian. Telaah dokumen ini dimaksudkan untuk menunjang jalan pemecahan permasalahan penelitian untuk

menjawab permasalahan yang dikemukakan. Tempat pengambilan data dalam penelitian ini adalah : data di sekretaris daerah, Bapeda, dan para raja-raja di Kabupaten Buru.

c) Teknik Observasi

Teknik ini merupakan cara untuk mendapatkan data dengan melakukan pengamatan langsung dan pencatatan secara sistematis terhadap masalah yang diteliti. Dimana pada saat ini kondisi yang terjadi di lapangan, pemerintahan Kabupaten Buru sudah melibatkan para tokoh adat dalam proses pengambilan kebijakan. Ini dilakukan dengan cara penjaringan aspirasi masyarakat yang di lakukan setiap enam bulan sekali, dengan maksud agar mengetahui apa yang di inginkan oleh para tokoh adat yang ada di Kabupaten Buru.

Setidaknya dengan adanya hubungan yang baik antara pemerintah kabupaten dengan para tokoh adat dapat memeberikan kontribusi yang dapat menghasilkan sinkronisasi antara kedua belah pihak sehingga menghasilkan sebuah kebijakan dan pemerintahan yang lebih baik.

f. Teknik Analisis Data

Analisa data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori dan satuan urutan dasar.³² Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian *deskriptif kualitatif*, sehingga analisa tersebut berdasarkan kemampuan nalar peneliti dalam menghubungkan fakta, data dan informasi yang ada.

Data yang diperoleh di lapangan penelitian dikelompokkan kemudian dipilih hal-hal pokok, penting, dicari pola atau temanya sesuai dengan permasalahan yang akan diteliti sehingga mudah dalam mengumpulkan data pada langkah selanjutnya dan menghindari data yang masih tumpang tindih.

Data yang masih tertumpuk dan tidak teratur dikumpulkan dalam bentuk yang teratur sehingga lebih mudah dibaca dan dimengerti. Langkah selanjutnya adalah melakukan penyusunan.

Berdasarkan uraian diatas maka teknik analisis data pada penelitian ini dibagi ke dalam empat tahap, yaitu :

a. Pengumpulan Data

Dilakukan dengan teknik penggunaan data sekunder, wawancara, studi pustaka dan studi dokumentasi.

b. Penilaian Data

Penilaian data banyak dilakukan terutama bagi data sekunder, dimana dalam penelitian deskriptif yang ada umumnya berkaitan dengan validitas dan objektivitas data. Sedangkan untuk data primer tidak telalu mempermasalahkan hal di atas sehingga untuk memenuhi dual hal diatas dapat dilakukan dengan dua cara. Pertama, mengkatagorikan antara data

1. 1. data primer. Kedua, melakukan reduksi atas relevan dengan

Data yang sudah dinilai diatas kemudian diinterpretasikan dan direduksi sesuai dengan hal-hal yang diharapkan dari penelitian ini dengan dasar teori-teori yang dijadikan landasan dalam penelitian.

d. Generalisasi

Generalisasi atau penerikan kesimpulan sekaligus menjawab permasalahan berdasarkan interpretasikan data. Kemudian diberikan beberapa komentar terhadap hasil kesimpulan, sehingga diharapkan akan menambah wawasan teoritas atau bisa memberikan masukan bagi pihak yang berkepentingan sesuai dengan tujuan penelitian.